



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Millaista monipaikkaisuutta Suomeen

–Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta

Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2018



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018

Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta

Valtiovarainministeriö

ISBN (nid.): 978-952-251-926-9

ISBN (PDF): 978-952-251-927-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018



Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	16.1.2018	
Tekijät	Tulevaisuuden kunta –reformi, asiantuntijaryhmä sekä sparrausryhmä		
Julkaisun nimi	Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018		
Teema	Kunta-asiat		
ISBN painettu	978-952-251-926-9	ISSN painettu	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-927-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6		
Sivumäärä	74	Kieli	Suomi
Asiasanat	kunta, kaksoiskuntalaisuus, monipaikkaisuus, kuntatalous, verotus, perustuslaki, osallisuus		
Tiivistelmä	<p>Kaksoiskuntalaisuus on ollut usein esillä Suomessa eri yhteyksissä eri aikoina. Tässä selvityksessä on tarkasteltu kaksoiskuntalaisuuden vaikutuksia muun muassa palveluihin, verotukseen, valtionosuusjärjestelmään, kuntalaisten osallistumiseen, äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen. Lisäksi on kuvattu yhteiskunnallista kehitystä ja sen vaikutuksia ihmisten toimintaan monipaikkaisuuden näkökulmasta.</p> <p>Useat ihmiset jakavat aikansa yhä enemmän koti- ja kesäasuntopaikkakunnan välillä. Myös erilaiset työskentelyn joustot ja digitalisaation kehitys vaikuttavat kansalaisten asumiseen ja oleskeluun eri paikkakunnilla. Tulevaisuuden kunnan rooli voi kuntalaisen näkökulmasta olla sellainen, että omaksi kunnaksi koetaan useampia paikkakuntia. Voidaankin todeta, että suomalainen kaksoiskuntalaisuus on nykyään monipaikkaisuutta.</p> <p>Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta on tehty Tulevaisuuden kunta asiantuntijatyöryhmässä ja sitä on ohjannut Tulevaisuuden kunta parlamentaarinen ryhmä. Työtä vauhdittamaan kutsuttiin sparrariryhmä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2018		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	16.1.2018	
Författare	Fram tidens kommun-reformen, sakkunniggrupp och sparringsgrupp		
Publikationens titel	Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta (Framtida multilokalitet i Finland – Utredning om medlemskap i två kommuner)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 3/2018		
Tema	Kommunärenden		
ISBN tryckt	978-952-251-926-9	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-927-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6		
Sidantal	74	Språk	Finska
Nyckelord	kommun, dubbelt kommunmedlemskap, multilokalitet, kommunal ekonomi, beskattning, grundlagen, delaktighet		
Referat	<p>Medlemskap i två kommuner har på sistone tagits upp i Finland i olika sammanhang. I denna utredning studeras effekterna av dubbelt kommunmedlemskap på bland annat service, beskattning, statsandelssystemet samt kommunmedlemmarnas deltagande, rösträtt och valbarhet. Dessutom beskrivs samhällsutvecklingen och dess inverkan på människors aktivitet ur multilokalitetsperspektivet.</p> <p>Allt fler människor delar upp sin tid mellan hemorten och fritidsbostadsorten. Olika former av flexibilitet i arbetet samt digitaliseringen bidrar också till att medborgarna kan bo och vistas på olika orter. I framtiden kan kommunens roll gentemot kommunmedlemmarna bli sådan att flera kommuner känns som hemort. Med andra ord kan det sägas att dubbelt kommunmedlemskap i Finland i dag är de facto multilokalitet.</p> <p>Utredningen om dubbelt kommunmedlemskap har utförts i sakkunniggruppen för Framtidens kommun under ledning av den parlamentariska arbetsgruppen för Framtidens kommun. En grupp sparringsparter sammankallades för att påskynda arbetet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2018		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	16.1.2018	
Authors	Municipality of the Future' reform project, expert review group and advisory group		
Title of publication	Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta (Multi-local living arrangements for Finland? Report on dual municipal residency)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 3/2018		
Subject	Local Government Affairs		
ISBN (printed)	978-952-251-926-9	ISSN (printed)	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-927-6	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6		
Pages	74	Language	Finnish
Keywords	municipality, dual municipal residency, multi-locality, municipal finances, taxation, Constitution, participation		
<p>Abstract</p> <p>Dual municipal residency has been talked about a number of times in Finland, in different contexts and at different times. This report examines the impact of dual municipal residency on, for example, services, taxation, the system of central government transfers to local government, participation by municipal residents, the right to vote and eligibility for office. The report also describes the ways in which society has changed and the effects of this on people's activities, from a multi-locality perspective.</p> <p>Many people divide their time increasingly between their home municipality and the municipality in which they have a summer residence. Flexible working arrangements and the development of digital services have also made it easier for people to stay for periods in places that are not within their municipality of residence. From the viewpoint of municipal residents, the municipality of the future could be one that reflects the idea that there may be a number of localities which together make up a person's municipal identity. The Finnish dual residency practice common today embodies this very concept of multi-local living.</p> <p>The report on dual municipal residency was put together by the 'Municipality of the Future' expert review group, and the guidelines for the report were set by the 'Municipality of the Future' parliamentary working group. To accelerate progress with the work, an advisory group was appointed.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2018		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Kaksoiskuntalaisuus on kasvava ilmiö - Elämäntavat muuttuvat	11
2.1	Mökkiläisyys ja kakkosasunnot.....	11
2.2	Pendelöinti.....	16
2.3	Työn tekemisen tavat muuttuvat.....	17
3	Kaksoiskuntalaisuus ja eri palvelut sekä suhde perustuslakiin ja kuntalakiin...	19
3.1	Kaksoiskuntalaisuus sekä perustuslaki ja kuntalaki.....	19
3.1.1	Äänioikeus.....	20
3.1.2	Vaalikelpoisuus.....	20
3.1.3	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	21
3.1.4	Muutoksenhaku ja hallintomenettely.....	25
3.1.5	Kunnan verotusoikeus ja verotulojen jakaminen	25
3.1.6	Yhdenvertaisuus oikeuksien ja velvollisuuksien sekä verovelvollisuuden määräytymisessä	27
3.2	Kielelliset oikeudet.....	30
3.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.....	30
3.3.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.....	31
3.3.2	Tuet ja etuudet	33
3.4	Liikenne- ja viestintä	34
3.4.1	Yksityistiet ja yksityistieavustukset.....	34
3.4.2	Laajakaistaverkko.....	35
3.4.3	Joukkoliikenne – julkinen henkilöliikenne	35
3.4.4	Monipaikkaisuuden vaikutukset liikenteeseen ja viestintään.....	37
3.5	Maaseutu ja uudistuvat luonnonvarat	38
3.5.1	Maaseutu ja saaristopoliikka	38
3.5.2	Eläinlääkintä.....	39
3.5.3	Vesihuolto	39
3.5.4	Kalastus ja metsästys.....	40
3.6	Opetus- ja kulttuuripalvelut	41
3.6.1	Varhaiskasvatus.....	41
3.6.2	Esi- ja perusopetus	41
3.6.3	Lukiokoulutus, ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö.....	43
3.6.4	Nuorisotyö ja liikuntapalvelut	44
3.6.5	Kulttuuri-, museo- ja kirjastopalvelut.....	45
3.7	Maankäyttö ja rakentaminen ja ympäristöhuolto	46

4	Valtionosuusjärjestelmä	50
4.1	Nykyisen valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteista	50
4.2	Kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottaminen valtionosuusjärjestelmässä.....	51
5	Kotikunta ja väestötietojärjestelmä sekä vaikutus tilastoihin ja oikeuspaikkaan	53
5.1	Kotikunta ja väestötilastojärjestelmä	53
5.2	Vaikutus tilastoihin - Kuntatiedon käyttö tilastoissa ja kaksoiskuntalaisuuden vaikutukset tilastoihin	55
5.3	Arviointi Tilastokeskuksen näkökulmasta.....	56
5.4	Vaikutukset oikeuspaikkaan	57
6	Kokeilukulttuuri ja verkostot	59
7	Johtopäätökset ja työryhmän ehdotukset	64

1 Johdanto

Tulevaisuuden kunta – hanke asetettiin syksyllä 2015 ja sen tavoitteena on määritellä parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Tavoitteena on myös määritellä kuntien rooli ja tehtävät sekä asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteenä on kunnan rooli elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä sekä kuntademokratian näkökulma. Hankkeessa karotetaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeet ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Osana lainsäädäntövalmistelua päätettiin keväällä 2017 tehdä selvitys kaksoiskuntalaisuudesta.

Kaksoiskuntalaisuudesta käytävässä keskustelussa asia kytketään yleensä siihen, että henkilöllä on tarve saada useamman kunnan ja muiden palvelutarjoajien palveluja sekä osallistua ja vaikuttaa kunnan ja yhteisönsä toimintaan oleskellessaan työn, opiskelun tai vapaa-ajan perusteella muussa kuin kotikunnassaan. Tämän selvityksen tarkoituksena on kuvata, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että ihmiset oleskelevat aiempaa enemmän kahdessa tai useammassa kunnassa ja kuinka tämä tulee ottaa huomioon entistä enemmän tulevaisuudessa. Selvityksessä käydään läpi myös kuntalaisen oikeutta saada nykyisin palveluja muusta kuin kotikunnastaan. Lisäksi on tarkasteltu, mitä kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottaminen merkitsisi eri hallinnonalojen näkökulmasta, jos sellaiseen päädyttäisiin lainsäädännössä. Raportissa on kuvattu myös kaksoiskuntalaisuuden merkitystä verotukseen ja valtionosuusjärjestelmään sekä eräiden muiden kotikuntaan liitettyjen asioiden näkökulmasta.

Vaikka kaksoiskuntalaisuudesta on puhuttu eri aikoina ja eri yhteydessä Suomessa, laajempaa selvitystä asiasta ei ole tehty. Selvityksen tarkoituksena on avata kaksoiskuntalaisuuden merkitystä ja vaikutuksia eri aloilla. Selvitys näyttää olevan myös pohjoismaisessa kontekstissa uusi asia. Esimerkiksi Islannissa ja Tanskassa asia on ollut esillä poliittisissa keskusteluissa, mutta missään Pohjoismaissa kaksoiskuntalaisuudesta ei ole säädetty lainsäädännössä.

Selvitys on tehty valtiovarainministeriön asettamassa Tulevaisuuden kunta asiantuntijatyöryhmässä ja sitä on ohjannut Tulevaisuuden kunta parlamentaarinen ryhmä. Työtä vauhdittamaan kutsuttiin sparrariryhmä, jonka jäseninä ovat olleet Etelä-Savon maakuntajohtaja Pentti Mäkinen, tutkija Siv Sandberg Åbo Akademiasta, yliopistonlehtori Pekka Nykänen Tampereen yliopistosta ja tutkimusjohtaja Torsti Hyyryläinen Helsingin yliopiston Ruralia-Instituutista.

2 Kaksoiskuntalaisuus on kasvava ilmiö - Elämäntavat muuttuvat

Keskeinen syy kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottamiseen lainsäädännössä tai toiminnassa on se, että ihmisten liikkuvuus lisääntyy jatkuvasti ja elämäntavat monimuotoistuvat. Ihmiset jakavat aikansa yhä enemmän eri paikkakuntien välillä. Asutaan yhdellä paikkakunnalla, käydään töissä toisella ja vapaa-aikaa vietetään yhdellä tai useammalla mökkipaikkakunnalla. Lisäksi työnteon tavat muuttuvat. Etätyö lisääntyy ja digitaalisuus luo mahdollisuuksia työtapojen ja -paikkojen monimuotoistumiselle. Kaksoiskuntalaisuudessa ei ole siten enää kysymys vain mökkiläisten ja mökkikuntien tarpeista, vaan kakkosasunto onkin nykyään yhä useammin työn vuoksi esimerkiksi Helsingissä. Myös erilaiset perhetilanteet vaikuttavat, kuten esimerkiksi lasten vuoroasuminen eri huoltajien luona eri paikkakunnilla. Jäljempänä on kuvattu näitä edellä mainittuja syitä tarkemmin.

2.1 Mökkiläisyys ja kakkosasunnot

Yksi merkittävin kaksoiskuntalaisuuden lisääntymiseen vaikuttava asia on mökkeilyn muuttuminen. Mökkien käytön muutoksia kuvaavat jäljempänä käsitellyt Tilastokeskuksen tilastot sekä Saaristoasiain neuvottelukunnan ja Kuntaliiton tekemät selvitykset, muun muassa mökkibarometri ja Nuoret aikuiset mökkiläisenä selvitys.

Tilastokeskuksen kesämökkitylilaston ja mökkibarometri 2016 mukaan Suomessa oli vuonna 2014 noin 600 000 mökkiä, jotka koostuivat 500 000 kesämökistä ja noin 100 000 arvioidusta tilastoimattomasta vapaa-ajan asunnosta, jotka ovat lähinnä vakituiseen asumiseen rakennettuja asuinrakennuksia. Vapaa-ajan asuntojen tosiasiallisesta määrästä Suomessa ei ole kattavia tilastotietoja. Tilastokeskuksen kesämökkitylilasto käsittää vain osan vapaa-ajan käytössä olevista asunnoista, koska kesämökkitylityttöön on otettu rakennuksia, jotka ovat rekisterissä muissa käyttötarkoituksissa kuin vapaa-ajan asuntoina (esim. mummonmökkit tai entiset vanhojen tilojen päärakennukset).

Väestörekisterikeskuksen tietojen mukaan vuonna 2007 noin 11 000 mökillä asuttiin vakinaisesti. Vuonna 2014 tällaisia mökkejä oli noin 12 900. Mökkibarometrin kyselyn mukaan mökeillä asutaan vakinaisesti vielä enemmän, nimittäin 4 prosentilla eli noin 20 000 mökillä. Eroa saattaa selittää se, että vaikka mökillä asutaan suurin osa ajasta, asuinpaikan muutosten toteutusta ei ole aina tehty. Virallisella asuinpaikalla ei ole juuri edes merkitystä omistajalle, jos molemmat asunnot sijaitsevat samassa kunnassa.

Mökkien käyttöaste mökkibarometrin mukaan talvivarusteluissa mökeissä oli vähän yli 100 vuorokautta vuodessa ja kevät-, kesä- ja syyskäyttöisissä noin 70 vuorokautta. Pelkääntään kesäkäyttöisissä mökeissä vietettiin noin 44 vuorokautta vuodessa. Mökkien varustetaso on parantunut ja varustetasoa parannetaan noin joka kolmanneksella mökillä joka vuosi.

Mökkibarometri 2016 mukaan mökkeilyyn käytettiin vuonna 2014 yhteensä noin 6,2 miljardia euroa. Tämän työllisyysvaikutus oli noin 60 000 työpaikkaa. Rahaa käytettiin kiinteistökauppoihin noin 700 miljoonaa euroa, uudisrakentamiseen noin 260 miljoonaa euroa, korjaukseen noin 1,7 miljardia euroa, päivittäistavaroihin noin 1,4 miljardia euroa, muihin tavarahankintoihin noin 0,4 miljardia euroa, matkoihin noin 1,2 miljardia euroa ja julkisiin ja yksityisiin infrastruktuuri- ja muihin maksuihin ja palveluihin 0,5 miljardia euroa. Työllisyysvaikutukset on arvioitu siten, että kaikilla edellä mainituilla kustannuserillä on vaikutuksia työpaikkoihin panos-tuotos-kertoimien mukaan.

Mökkibarometrin mukaan niillä mökeillä, joilla etätö on mahdollista, halukkuus mökillä tehtävään etätööhön on kasvanut. Joka kymmenennellä eli noin 60 000 mökillä tehtiin viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana ansiotöitä. Keskimäärin etätöitä tehtiin 12 työpäivää. Etätöihin mökillä positiivisesti suhtautuvien mökkiläisten osuus on noussut vuoden 2008 30 prosentista 34 prosenttiin vuoteen 2015 loppuun mennessä. Vajalta viidenneltä mökeistä eli yli 100 000 mökiltä käytiin töissä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana. Mökiltä töissä käyneiden osuus ei ole merkittävästi muuttunut edelliseen barometriin verrattuna. Mökiltä käytiin töissä keskimäärin 27 päivänä vuodessa.

Saaristoasiain neuvottelukunta ja maa- ja metsätalousministeriö toteuttivat ja rahoittivat 2016–2017 Nuoret aikuiset mökkiläisinä 2030- selvityshankkeen. Toteutetuissa kyselyissä 82 prosenttia nuorista ja 84 prosenttia mökin omistajista yhtyi väitteeseen, että vapaa-ajan asuminen tulee säilyttämään suosionsa tulevaisuudessakin esimerkiksi perinne- ja luontoarvojen, työelämän ja tietotekniikan kehityksen ja ikäihmisten mökkeilyn vuoksi.

Toisaalta 40 prosenttia nuorista ja 37 prosenttia omistajista katsoi, että vapaa-ajan asuminen vähenee tulevaisuudessa esimerkiksi vaihtoehtoisten sosiaalisempien, vähemmän sitovien ja vähemmän työtä edellyttävien vapaa-ajan viettomuotojen ja mökkien keskimääräisen matalan varustelutason vuoksi. Mökkeilyn tulevaan suosioon vaikuttaisi siten samanaikaisesti kahteen suutaan erilaisilla voimakkuuksilla vaikuttavia muutostekijöitä. Kehityssuuntien vaikutus arvioitiin mökkeilyn kannalta selvästi useimmin myönteiseksi kuin kielteiseksi.

Ulkokuntalaisten mökkiläisten vaikuttamismahdollisuudet mökkikunnan asioiden hoitoon ovat rajalliset ja lisäksi ne vaihtelevat kunnittain. Mökkibarometri 2016 kantansa määritelystä ulkokuntalaisista mökkeilijöistä 36 prosenttia kannatti ja 24 prosenttia vastusti kaksoiskuntalaisuutta. Noin kolmanneksella kaikista vastaajista ei ollut mielipidettä asiasta. Kaksoiskuntalaisuuden kannatus oli suurinta mökkiä paljon käyttävillä. Kyselyssä kaksoiskuntalaisuudella tarkoitettiin mallia, jossa kaksoiskuntalaisuuteen liittyisi verovelvollisuus ja äänioikeus.

Kuntaliiton tekemän selvityksen ja kyselyn (2016) *Kunnan kakkosasukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja osallistuminen kunnan toiminnan kehittämiseen* mukaan mökkiläistoimikunnat ovat käytössä useissa mökkivaltaisissa kunnissa. Vuonna 2016 näitä oli ainakin 16 kunnassa. Mökkiläistoimikuntia kunnan ja mökkiläisten väliseen yhteydenpitoon tarpeellisenä piti noin joka kolmas vastaaja (30 prosenttia), mökkiläistoimikuntien puolella olivat erityisesti paljon mökillä aikaa viettävät. Mökkiläistoimikuntien tehtäviin yleensä kuuluvat yhteydenpidon ja tiedonkulun lisääminen ja parantaminen. Tämän lisäksi ne voivat tehdä aloitteita mökkiläisille tärkeistä asioista ja joissakin tapauksissa ne voivat myös kehittää esim. kunnan mökkiläisille tarjoamia palveluita. Mökkiläistoimikunnat lisäävät juurikin vuorovaikutusta ja tiedonkulkua, luottamuksen paranemista, ennakkoluulojen vähentämistä. Mökkiläisfoorumit ovat käytössä noin sadassa kunnassa ja niiden tarkoituksena on järjestää mökkiläisille ja vakinaisille asukkaille keskustelutilaisuuksia tietyn teeman ympärille. Jos kunta ei itse ole järjestänyt mitään ”yhteistyöelintä”, ovat mökkiläiset saattaneet perustaa oman mökkiläisten asioita ajavan yhdistyksen.

KEMIÖSAAREN KYSELY VAPAA-AJANASUKKAILLE KESÄLLÄ 2017

Kemiösaari toteutti kyselyn vapaa-ajanasukille kesäkuussa 2017. Kysely toteutettiin sähköisessä muodossa ja se koski henkilöitä, joilla on vapaa-ajanasunto Kemiösaarella, mutta he eivät ole kunnan asukkaita. Kyselyssä kysyttiin mm. vakituista asuinkuntaa, miksi on valinnut Kemiösaaren vapaa-ajanasunnon paikaksi, mikä on parasta kesäpaikassa ja kuinka monta vuorokautta viettää ajastaan Kemiösaarella.

Kyselyssä kysyttiin myös, mitä palveluita mökkiläiset odottavat Kemiösaaren kunnalta ja mitä palveluita kunnan tulisi tarjota. Vastauksissa esille nousivat mökin ylläpitoon, rakentamiseen ja veneilyyn liittyvät palvelut, kaupan palvelut paikallisine tuotteineen sekä terveyspalvelut. Osa koki, että palveluja on riittävästi ja osa kaipasi tapahtumia sekä kunnan aktiivisuutta vapaa-ajan palveluiden suhteen. Kysyttäessä mihin vapaa-ajanasukkaat haluaisivat kunnassa vaikuttaa. Vastauksissa nousi esille erityisesti palvelutarjonta ja rakentamiseen liittyvät kysymykset.

Kysyttäessä jakaako kunta riittävästi tietoa mökkiläisille, lähes 62 prosenttia vastaajista koki, että kunta jakaa mökkiläisille tietoa riittävästi. Noin 21 prosenttia koki ettei saanut tietoa riittävästi ja 17 prosenttia saa tietoa muutenkin. Eniten tietoa kaivattiin palvelutarjonnasta, ravintola- ja kahvilapalveluista, vapaa-ajan palveluista sekä terveyspalveluista. Parhaina viestintäkanavina koettiin kunnan internet-sivut, facebook –sivusto ja ilmoituslehti.

Mökkiläistoimikuntaa kuntaan kannatti 45 prosenttia ja 52 prosenttia ei kokenut sille tarvetta. Vain 14 prosenttia vastaajista ilmoitti olevansa kiinnostunut osallistumaan toimikuntaan, kun 60 prosenttia ei ollut kiinnostunut paikasta toimikunnassa. Vastaajista 26 prosenttia vastasi ehkä. Vain 18 prosenttia vastaajista vastasi kyllä kysymykseen suunnitteleeeko tulevaisuudessa asuvansa Kemiösaarella. 33 prosenttia vastasi "ei" ja 49 prosenttia vastaajista vastasi "ehkä". 18 prosenttia vastaajista oli valmiita investoimaan kuntaan, 19 prosenttia vastasi "ei" ja 57 prosenttia "ehkä".

KAKSIN KYSELY KESÄKUUSSA 2017

KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö teetti kesäkuussa 2017 tutkimuksen, jonka toteutti Kantar TNS Oy (aiemmin TNS Gallup Oy). Tutkimuksen otos oli 1044 henkilöä. Tutkimuksen mukaan puolet (48 %) kannattaa kaksoiskuntalaisuutta, eli oikeutta olla kirjoilla kahdessa kunnassa ja käyttää niiden palveluja. Kaksoiskuntalaisuuden torjuu vajaa kolmasosa (31 %) ja kantaa ei osaa ottaa viidennes (21 %).

Tärkeintä kaksoiskuntalaiselle on oikeus käyttää paikallisia palveluja kahdessa kunnassa nykyistä joustavammin (75 % pitää melko tai erittäin tärkeänä). Lähes yhtä tärkeäksi koetaan oikeus saada tietoa kunnan hallinnosta (73 %). Muut tärkeiksi koetut ovat mahdollisuudet valittaa päätöksistä ja osallistua palveluiden kehittämiseen (62 %), sekä oikeus tehdä aloitteita kunnalle sen toimintaa koskeissa asioissa (60 %). Joka toinen (50 %) kokisi tärkeäksi myös mahdollisuuden jakaa kunnallisvero kahden kunnan kesken.

Oikeutta asettua ehdolle kuntavaaleissa ja toimia muissa luottamuselimissä arvostaa reilu kolmannes (37 %). Vielä vähemmän kiinnostaa äänioikeus kahdessa kunnassa (29 %). Tärkeintä äänioikeus olisi opiskelijoille (45 %).

MIKKELI

Mikkelin seudulla toimii vapaa-ajanasukkaiden valtuuskunta. Mukana ovat Mikkelin ohella Kangasniemi, Mäntyharju, Hirvensalmi, Puumala ja Pertunmaa. Mikkelin seudulla oli vuoden 2016 lopussa 27 400 vapaa-ajanasuntoa. Seudulla on ymmärretty vapaa-ajan asuntojen suuri merkitys seudun elinvoimalle. Kunnat nimeävät edustajansa valtuuskuntaan. Valtuuskunnan tehtävänä on tuoda esille ja edistää vapaa-ajan asumiseen liittyviä kysymyksiä ja asioita. Valtuuskunta ei tee varsinaisia päätöksiä, mutta se voi tehdä esityksiä ja antaa tarvittaessa lausuntoja ja nostaa esille tärkeitä näkemiään asioita. Valtuuskunta pyrkii kasvattamaan vapaa-ajan asuntojen käyttöastetta ja lisäämään paikallisten palvelujen käyttöä.

MÄNTYHARJU

Mäntyharjun kunnassa (6097 asukasta) oli vuonna 2016 4816 vapaa-ajan asuntoa. Mäntyharju haluaa kehittää kunnasta ympärivuotista citymökkeilykohdetta. Kunnassa on pyritty aitoon ja käytännönläheiseen vuorovaikutukseen vapaa-ajan asukkaiden ja kuntalaisten välille. Vapaa-ajan asukkailla on usein vahva tunneside mökkikuntaan ja kunta haluaa vahvistaa tätä sidettä. Mäntyharjulla on ollut erityisenä tavoitteena kehittää yhteistyötä luovalla alalla toimivien vapaa-ajan asukkaiden kanssa ja näiden asukkaiden kesken. Kuntaan on perustettu Luova mökkitie -portaali (Luovamokkitie.fi). Palveluportaali on tarkoitettu paikallisten asukkaiden ohella myös vapaa-ajan asukkaille.

KANGASNIEMI

Kangasniemen kunnassa (5 600 asukasta) on käynnistetty kunnassa toimivien yritysten ja vapaa-ajan asukkaiden yhteistyön paikallisten palveluiden käytön edistämiseksi. Kunnassa oli vuonna 2016 3745 vapaa-ajan asuntoa. Vapaa-ajan asukkaat tuovat kuntaan merkittävän taloudellisen ja henkisen panostuksen. Kunnassa toimivat yrittäjät ovat yhdessä kunnan kanssa pyrkineet hyödyntämään tätä voimavaraa. Kangasniemen vapaa-ajan asukkaita on vuoden 2017 keväällä lähestytty tiedustelemalla heiltä palvelujen tarvetta ja pyritty löytämään vapaa-ajan asukkaiden tarpeita vastaavia yrityskontakteja erityisesti asumiseen liittyen. Kartoitus toteutettiin kesällä 2017 ja se johti korjaus- tai suunnittelutoimenpiteisiin lähes kaikkien kartoituksessa mukana olleiden vapaa-ajan asuntojen osalta. Yhteydenpitoa on tarkoitus jatkaa vuonna 2018.

2.2 Pendelöinti

Toinen keskeinen syy kaksoiskuntalaisuuden lisääntymiseen on työssäkäynti muussa kuin omassa asuinkunnassa. Kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottamisen tarvetta kuvaavat osittain pendelöintitiedot. Pendelöinnin perusteella osalle syntyy tarve käyttää työpaikansa kunnan palveluja sekä osallistua ja vaikuttaa myös muun kunnan kuin kotikuntansa päätöksentekoon.

Vuonna 2015 yhteensä 752 000 henkilöä eli hieman yli kolmasosa Manner-Suomen työllisistä kävi töissä oman asuinkuntansa ulkopuolella. Pendelöinti on yleistynyt viimeisten vuosikymmenten aikana selvästi. Vielä vuonna 1990 pendelöivien henkilöiden osuus työllisistä oli noin 22 prosenttia, vuonna 2000 noin 27 prosenttia ja vuonna 2010 noin jo noin 32 prosenttia.

Kiivainta pendelöinti on Uudenmaan ja Kanta-Hämeen maakunnissa, joissa yli 40 prosenttia työllisistä käy töissä oman asuinkunnan ulkopuolella. Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa muualla kuin asuinkunnassa työskentelee yli 35 prosenttia työllisistä. Pendelöinti on vähäisintä Etelä-Savon, Keski-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnissa, joissa alle 20 prosenttia työllisistä työskentelee oman asuinkunnan ulkopuolella.

Pendelöinti suuntautuu voimakkaasti kaupunkeihin ja asutuskeskuksiin. Tilastokeskuksen kehittämän tilastollisen kuntaryhmittelyn perusteella pendelöivistä työllisistä 91 prosenttia käy töissä kaupunkimaisissa tai taajaan asutuissa kunnissa ja vain 9 prosenttia maaseutumaisissa kunnissa.

Pendelöinti on erityisen yleistä suurten kaupunkien ympärökunnissa. Eniten muista kunnista tultiin töihin Raisioon: lähes 69 prosenttia Raisiossa työskentelevistä asui kunnan ulkopuolella. Myös Pirkkalassa, Kauniaisissa, Tuusulassa, Ruskossa ja Kempeleessä yli 60 prosenttia kunnassa työskentelevistä asui kunnan ulkopuolella. Suurten kaupunkien kehyskunnista myös matkustetaan usein töihin toiseen kuntaan. Yleisintä pendelöinti on Kauniaisissa, jonka työllisistä lähes 80 prosenttia käy töissä oman asuinkunnan ulkopuolella. Myös Maskun, Ruskon ja Nousiaisten työllisistä yli 75 prosenttia työskentelee muualla kuin asuinkunnassaan.

Pendelöiviä henkilöt ovat keskimäärin keski-ikäisiä ja korkeasti koulutettuja. Vuonna 2015 pendelöijä oli eniten 35–44-vuotiaissa, 37 prosenttia ikäluokan työllisistä. Myös 25–34 ja 45–54-vuotiaiden ikäluokissa pendelöinti on yleistä. Sen sijaan alle 25-vuotiaista sekä 55 vuotta täyttäneistä ja tätä vanhemmista työllisistä alle 30 prosenttia käy töissä oman asuinkunnan ulkopuolella. Korkeampi koulutus lisää tilastojen perusteella pendelöinnin todennäköisyyttä. Vuonna 2015 lähes 40 prosenttia korkeakouluasteen suorittaneista työl-

lisistä kävi töissä oman asuinkunnan ulkopuolella. Perus- tai keskiasteen koulutuksen suorittaneista työllisistä pendelöi vain noin 30 prosenttia.

Tilastokeskuksen aikaisempien tutkimusten mukaan miehet pendelöivät hieman naisia useammin ja perheelliset hieman perheettömiä useammin. Pendelöivien työllisten keskimääräiset valtionveronalaiset tulot ovat myös keskimäärin asuinkunnassaan työskenteleviä korkeammat.

2.3 Työn tekemisen tavat muuttuvat

Kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottamiseen vaikuttavat myös työn tekemisen tapojen muuttuminen. Globalisaatio, väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja digitalisaatio muuttavat työn luonnetta ja työpaikkojen määrää. Tulevaisuudessa Suomessa tehdään teollisen työn sijasta enenevässä määrin palvelu- ja tietotyötä, ja uudet työpaikat syntyvät yhä useammin pieniin yrityksiin. Yhä useammasta palkansaajasta tulee myös yrittäjä. Yrittäjyyden ja palkkatyösuhteen välinen ero on hämärtyvässä.

Työn murroksessa ei ole kyse siirtymisestä yhdestä tavasta tehdä töitä johonkin toiseen, vaan nykyisestä tavasta moneen erilaiseen tapaan. Yhä useampi nuori tulee työelämään, jossa edessä oleva työura tulee koostumaan useammasta päällekkäisestä, limittäisestä, lomittaisesta ja toisiaan seuraavasta työstä.

Digitaalisuuden lisääntymisen myötä työ ei ole sidottu paikkaan eikä aikaan. Tämä mahdollistaa muun muassa etätöiden tekemisen. Etätöillä tarkoitetaan työnantajan kanssa sovittua työnteon mallia, jossa työ tehdään joko osin kotona tai työnantajan eri toimipisteissä, työkohteissa, asiakkaan luona tai matkoilla. Etätö on kiinteästä työpaikasta ja työajasta riippumaton työtä. Etätö joustaa ajallisesti, se on paikkariippumaton sekä sitä tehdään hyödyntäen yhteydenpidossa ja tekemisessä erilaisia teknisiä välineitä. Suomi on eri tutkimusten mukaan yksi Euroopan kärkimaita etätösovelluksissa. Etätöiden tekeminen Suomessa on seitsemänkertaistunut vuodesta 1990 vuoteen 2008 (Työolotutkimus 2008). Vuonna 2013 etätöitä teki jo 28 prosenttia palkansaajista vähintäänkin satunnaisesti työnantajan kanssa sovitusti tietotekniikan avulla. Ainakin joitakin tunteja viikossa etätöitä teki 10 prosenttia (TEM2013). Lisäksi palkansaajista 34 prosenttia tekee päätyöhönsä liittyviä töitä kotonaan joskus tai osittain, miehet hieman useammin kuin naiset ja toimihenkilöt useammin kuin työntekijät (TEM2013).

Työ- ja elinkeinoministeriön Työbarometrin 2016 mukaan vuoteen 2015 verrattuna etätöiden tekeminen on yleistynyt 6,7 prosenttiyksikköä. Kasvu on merkittävä aikaisempiin vuosiin nähden. Merkittäväksi kasvun tekee myös se, että erityisen paljon kasvoi niiden

osuus, jotka tekevät etätyötä viikoittain. Etätyö lisääntyi kaikilla sektoreilla mutta erityisen paljon etätyö lisääntyi valtiosektorilla. Vähintään satunnaisesti etätyötä teki vuonna 2016 noin kolmannes työolobarometrin vastaajista. Vain harva, noin kolme prosenttia, palkan-saajista tekee kuitenkaan etätyötä päivittäin.

Toimialoittain tarkasteltuna etätyön tekeminen on yleisintä valtiolla. Valtiolla noin 52 prosenttia tekee etätyötä vähintään satunnaisesti. Toiseksi yleisintä etätyön tekeminen on yksityisillä palvelualoilla ja harvinaisinta kunnissa. Kunnissa vain 19 prosenttia vastaajista ilmoitti tehneensä etätyötä kuluneen 12 kuukauden aikana. Miehet tekevät etätyötä hie-man naisia useammin. Etätyön tekeminen vaihtelee merkittävästi sosioekonomisen ase-man mukaan. Työntekijäasemassa olevien joukossa etätyöskentely on edelleen hyvin harvinaista. Vain 7 prosenttia työntekijöistä ilmoitti tehneensä lainkaan etätyötä vuonna 2016, kun ylemmistä toimihenkilöistä osuus oli jopa 64 prosenttia. Myös alempien toimihenkilöiden joukossa etätyö on paljon harvinaisempaa: heistä etätyötä kertoi tehneensä vuonna 2016 yhteensä 26 prosenttia. Etätyön yleistyminen onkin tapahtunut lähinnä toimihenkilöiden parissa. Etätyömahdollisuus kytkeytyykin suoraan työn luonteeseen.

3 Kaksoiskuntalaisuus ja eri palvelut sekä suhde perustuslakiin ja kuntalakiin

Kaksoiskuntalaisuuteen on liitetty tarve saada palveluja muusta kuin kotikunnasta sekä osallistua ja vaikuttaa useamman kunnan päätöksentekoon. Tässä luvussa on kuvattu nykyinsäädännön mahdollisuuksia tuottaa palveluja kaksoiskuntalaisilla eri hallinnonaloilla sekä kotikunnan merkitystä erilaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä erilaisiin tietopohjiin. Lisäksi on kuvattu, miten kaksoiskuntalaisuuden käyttöönotto vaikuttaisi verotukseen, valtionosuusjärjestelmään, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä eräisiin muihin kotipaikkaan liitettyihin tehtäviin.

3.1 Kaksoiskuntalaisuus sekä perustuslaki ja kuntalaki

Kaksoiskuntalaisuuteen on usein liitetty tarve saada äänestää, asettautua ehdolla kunta-vaaleissa sekä kunnallisverojen jako kuntien välillä. Siksi seuraavassa on tarkasteltu kaksoiskuntalaisuutta perustuslain näkökulmasta. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa. Paikallisen itsehallinnon lähtökohtana on, että asukkaiden valitsemilla valtuutetuilla on keskeinen asema hallinnossa.

Perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä, mitä tarkoitetaan ”kunnan asukkaalla” mutta perustuslakia säädettäessä lähtökohtana on ollut, että henkilö voi olla vain yhden kunnan asukas. Kuntalaissa (410/2015) säädetään keskeiset säännökset kunnan hallinnon järjestämisestä sekä kunnan asukkaiden itsehallinnossa. Kuntalain 3 §:ssä säädetään kunnan jäsenistä ja kunnan asukkaista. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan jäseniä ovat asukkaiden lisäksi yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa, sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Aänioikeus kunnallisvaaleissa, äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, yleinen vaalikelpoisuus sekä osaksi myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat säännökset on kytketty kunnan asukkuuteen. Kuntalaissa kunnan jäsenyyteen on kytketty ainoastaan oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus. Näiltä osin kiinteistöjä omistavilla kaksoiskuntalaisilla on siten oikeus hakea muutosta kunnallisista päätöksistä.

3.1.1 Äänioikeus

Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään lailla.

Kuntalain 20 §:ssä säädetään äänioikeudesta kuntavaaleista. Äänioikeus kuntavaaleissa ja äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on sidottu kotikuntalain (201/1994) mukaiseen kotipaikkaan tai Euroopan unionin taikka Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja tällaisen henkilön perheenjäsenen osalta asuinpaikkaan. Äänestysoikeus kunnan osa-alueella koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on kyseisellä kunnan osa-alueella.

Edustuksellisen demokratian lähtökohta on ollut perustuslakia säädettäessä yksi ääni/henkilö. Kuntalaissa asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta kunnassa. Jos kaksoiskuntalaisuuden osalta mahdollistettaisiin äänestäminen monessa kunnassa, merkitsisi se poikkeusta tästä perusperiaatteesta. Joissain mökkikunnissa äänioikeuden antaminen voisi merkitä myös sitä, että mökkiläiset voisivat muodostaa enemmistön ja pysyvien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikkenisivät. Tämän perusteella kaksoiskuntalaisuuteen liitettyä äänioikeutta ja mahdollisuutta asettua ehdokkaaksi voidaan pitää perustuslain kannalta ongelmallisena.

Koska perustuslain reunaehdoista johtuen äänioikeutta ei voitaisi jakaa useaan kunnan vaaleihin, vastaava rajoitus koskee myös kunnallisia kansanäänestyksiä. Edellä mainittu koskisi myös maakuntavaaleja. Vaalioikeuksiin vaikuttava kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus on järjestelmän kannalta ongelmallinen eikä sitä voitaisi toteuttaa ilman perustuslain muuttamista.

3.1.2 Vaalikelpoisuus

Kuntalain 20 ja 71 §:n mukaan äänioikeus ja yleinen vaalikelpoisuus kunnan toimielimiin on sidottu henkilön kotikuntaan. Ainoastaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

Jos kuntalain 71 §:n mukainen yleinen vaalikelpoisuus olisi myös nk. kaksoiskuntalaisilla, mahdollistuisi heidän osallistumisensa kunnalliseen päätöksentekoon valtuutettuina sekä

toimielimen jäsenenä. Tällöin tulisi selvittää, miten määräytyisi se, minkä kunnan toimintaan henkilö voisi osallistua, eli miten määräytyisi osallistumisoikeus kuntavaaleihin ehdokkaana sekä toimielimen jäsenyys. Tähän liittyisi kuitenkin edellä kuvatut perustuslakiongelmät.

3.1.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan oikeudesta muutoin kuin äänestämällä osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Kuntalain 5 luvussa säädetään keskeiset säännökset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Näitä ovat mm. säännökset suoran demokratian edistämismahdollisuudesta ja keinot, aloiteoikeutta koskevat sekä nuorisovaltuustoa ja vanhus- ja vammaisneuvostoja koskevat säännökset.

Kuntalain 22 §:ssä säädetään yleisesti kunnan velvollisuudesta pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumismahdollisuuksista. Säännöksen velvollisuudet on kytketty kunnan asukkaiden lisäksi palvelujen käyttäjiin. Säännös sisältää myös yleisen listauksen suoran demokratian keinoista. Näitä keinoja ovat säännöksen mukaan

- 1) keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit;
- 2) asukkaiden mielipideselvitykset ennen päätöksentekoa;
- 3) palvelujen käyttäjien edustajia valitseminen kunnan toimielimiin;
- 4) mahdollisuudet osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
- 5) palvelujen suunnittelu ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
- 6) asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen tukeminen oma-aloitteisessa asioiden suunnittelussa ja valmistelussa.

Kuntalain 22 §:n luettelo keinoista on esimerkinluontoinen. Se ei ole itsessään tyhjentävä eikä sidottu kunnan jäsenyyteen. Mainittuja keinoja voi hyvin soveltaa myös kaksoiskuntalaisuuteen ja monipaikkaisuuteen. Monet kunnat ovat myös perustaneet säännöksen mukaisia vaikuttamistoimielimiä mm. mökkiparlamentteja ja keräävät myös laajasti mökkiläisten mielipiteitä kunnan kehittämisessä.

Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on lain 23 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Lisäksi palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Säännös mahdollistaa siten myös palvelujen käyttäjinä toimivien aloiteoikeuden käytön, mutta heidän osaltaan aloiteoikeus on kuitenkin rajattu kyseistä palvelua koskevaan asiaan.

Yleisen aloiteoikeuden lisäksi kuntalaissa säädetään erikseen kansanäänestysaloitteesta. Kansanäänestysaloitteen voi kuntalain 25 §:n mukaan tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista eli henkilöistä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Täten kaksoiskuntalaisella, jolla ei ole kotipaikka kunnassa, ei ole oikeutta tehdä kansanäänestysaloitetta ja säännös poikkeaa siten yleistä aloiteoikeutta koskevasta säännöksestä. Jos kansanäänestys aloiteoikeus haluttaisiin laajentaa myös muille, olisi määriteltävä, miten nämä muut rajattaisiin säännöksessä. Ongelmallista olisi, että äänestys-oikeutta kansanäänestyksessä ei näille henkilöille ei kuitenkaan voitaisi antaa yllä kuvattujen perustuslakiongelmien vuoksi, koska äänestys-oikeuteen kunnassa toimitettavassa kansanäänestyksessä sovelletaan, mitä kuntalain 20 §:ssä säädetään ääni-oikeudesta kuntavaaleissa. Lisäksi tulisi ratkaista, onko kaksoiskuntalaisella automaattisesti asukkaana aloiteoikeus tai oikeus tehdä kansanäänestysaloite useammassa kunnassa. Lisäksi tulisi täsmentää, mistä asukasluvusta lasketaan kuntalain 23 §:n 2 momentin mukainen kahden prosentin osuus, jolla on merkitys aloitteen käsiteltäväksi ottamisen aikatauluun: lasketaanko kaksoiskuntalaiset tällöin kunnan asukaslukuun. Vastaavasti tulisi ratkaista mistä asukasluvusta lasketaan kansanäänestysaloitteen tekemistä koskeva kuntalain 25 §:ssä säädetty neljän prosentin osuus.

Kuntalain 26 – 28 §:n mukaan kunnassa on oltava nuorten, ikääntyneen väestön sekä vammaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Ne ovat edustamiensa ryhmien vaikuttamistoimielimiä, eivät lain 30 §:n mukaisia kunnan toimielimiä. Laissa ei säädetä vaikuttamistoimielinten kokoonpanosta tai jäsenten valintatavasta, vaan nämä ovat kunnan päätettävissä. Osallistuminen toimintaan ei ole siten sidottu kotipaikkaan. Säännökset mahdollistavat siten myös muiden kuin kunnan asukkaiden valitsemisen nuorisovaltuustoon ja neuvostoihin.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta tiedottaa asukkailleen, palvelujen käyttäjille sekä järjestöille ja muille yhteisölle kunnan toiminnasta. Viestinnässä on lisäksi otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Täten kunnan viestintävelvollisuus on jo nyt laaja ja kaksoiskuntalaisuudella ei siten välttämättä ole seurauksia viestintävelvoitteisiin.

Kuntalain 36 §:n mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Alueellisen toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulee varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Valtuusto voi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä. Alueellisten toimielinten jäsenyyttä ei lakia valmisteltaessa haluttu sitoa kunnan asukkuuteen, koska tahdottiin jättää mahdollisuus kaksoiskuntalaisille osallistua niihin. On kuitenkin

kin huomioitava, että valittu toimielinvaihtoehto vaikuttaa tähän. Kuntalain mukaan kaksoiskuntalaiset eivät ole vaalikelpoisia sen jäseniksi, jos alueelliseksi toimielimeksi valitaan lautakunta. Jos sitä vastoin alueellinen toimielin on johtokunta, voidaan sen jäseniksi valita muitakin kuin kunnan asukkaita.

LIPERI

Esimerkkinä osallistavasta monipaikkaisuudesta on esim. Liperissä toimiva mökkiläistoimikunta, joka voi tehdä esityksiä ja aloitteita kunnan päättäviin elimiin. Lisäksi se toimii linkkinä kuntalaisten, kyläläisten, kylätoimikuntien ja kesämökkiläisten välillä. Se voi tehdä aloitteita saaristo-osakuntaohjelmaan ja toimia tiedottajana. Toimikunta ei kuitenkaan toimi huvitoimikuntana eikä tapahtumien järjestelytoimikuntana. Liperin mökkiläistoimikunnan muodostaa vaalissa valitut 7 jäsentä, jotka valitaan siten, että jokaiselta ennalta nimetyltä järvi-alueelta toimikuntaan valitaan eniten ääniä saanut, lisäksi 3 varajäsentä. Äänestystuloksen vahvistaa kunnanjohtaja. Lisäksi mökkiläistoimikuntaan nimetään kunnanhallituksen edustaja ja kunnanjohtaja. Toimikunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja sihteerin. Kunnanhallitus vahvistaa toimikunnan valinnan ja toimikunnan säännöt. Toimikunta kokoontuu keskimäärin 2 kertaa vuodessa.

ROVANIEMI

Rovaniemen kaupunki edistää asukkaiden osallisuutta ja vaikuttamista osallistumisjärjestelmään perustuen. Kehittämistyössä kunnan edustuksellinen järjestelmä, asukkaiden suora osallistuminen ja vuoropuhelu sekä vaikuttamistoimielimet muodostavat kokonaisuuden. Rovaniemen kaupunki painottaa käytännön toteuttamisessa uusien osallistumisen tapojen käyttöönottoa. Asukkaiden suoraan osallistumiseen ja päättäjien sekä kaupungin johdon ja työntekijöiden vuoropuheluun perustuvaa toimintatapaa toteutetaan kaupungin kaikilla toimialoilla ja koko kaupungin alueella. Strategisiin yleistavoitteisiin sisältyy myös paikallisen kokeilukulttuurin edistäminen (Kh 27.3.2017 § 159). Toteuman arviointikriteereinä ovat asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin sisältyminen Rovaniemen kaupungin asianhallintajärjestelmään, tilinpäätöksen toimintakertomusosioon sekä osallisuutta ja kokeilukulttuuria edistävät koulutukset ja Rovaniemen kaupungin osallistuminen kokeiluihin.

Parhailtaan Rovaniemen kaupunki mm: kartoittaa sähköisesti kuntalaisten näkemyksiä Saarenkylän koulutus- ja varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa, myös lasten osallisuus sisältyy prosessiin. Uusista kaavoista ja rakentamisesta viestitään digitaalisesti; teollisuus ja varastoalueena toiminut Lampelan alue on muuttumassa vireäksi kaupan, työssäkäynnin ja asumisen alueeksi. Hyvinvointisuunnitteluun liitettävään sähköiseen turvallisuuskyselyyn saatiin 900 asukasvastausta. Tulosten jatkotoimiin sisältyy myös uuden, ehkäisevän yhteistyön käynnistäminen poliisin kanssa. Liikkuvia ja kiertäviä palveluja lappilaisille (LIKELLÄ-hanke) kehitetään laajassa yhteissuunnittelussa palvelujen käyttäjien kanssa. Virtuaalisia palveluja (VIRTU) toteutetaan vuorovaikutteisesti asiakkaiden ja POSKE:n kanssa osana Kauppatorin asukastuvan toimintaa. Digitaalista kyläviestintää kehitetään kestävästi ”Heti valmis, aina varma –viestintähankkeella. Rovaniemen nuorisovaltuusto osallistuu ja kehittää toimintaansa myös Kokeilupaikka.fi sähköisellä kokeilualustalla.

Rovaniemen kaupunginvaltuusto päättää Rovaniemi 2025 kaupunkistrategiasta 11.12.2017. Kaupunkistrategiaprosessiin sisältyneessä asukkaiden suorassa osallistumisessa oli uutta prosessin käynnistäminen sähköisellä osallistumisella ja syntyneiden aineistojen dialoginen laajentaminen strategian painopistealueiden arvottamisessa, visioinnissa ja ideoinnissa. Toteuma raportoitii valmisteluvaiheen aikana kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle osana osavuositarkastuksen strategisesti merkittäviä tavoitteita.

Rovaniemen kaupunki kutsui asukkaat, yhteistyötahot ja sidosryhmät mukaan uudistamaan Rovaniemeä ja osallistumaan Rovaniemi 2025 strategiatyöhön. Suora osallistuminen käynnistyi sähköisellä areenalla helmikuussa 2107: ”Millaisena haluat nähdä Rovaniemen vuonna 2025?” Asukkaat vertailivat eri kuntakuvavaihtoehtoja ja tekivät esityksiä Rovaniemi 2025:n tavoitteista ja toimenpiteistä. Kaupunginjohtajan vetämässä asukasfoorumissa pohdittiin sähköiseen areenaan perustuen Rovaniemen kuntakuva sekä kaupungin väestöön, työllisyyteen ja elinkeinoihin, asumiseen ja palveluihin liittyviä haasteita, jotka on asukkaiden mielestä tärkeää tunnistaa kaupunkistrategian uudistamisessa.

Toukokuussa 2017 järjestettiin Rovaniemi 2025 nuorten raati nuorisovaltuuston sekä lukioiden ja peruskoulujen oppilaskuntien edustajille. Raadin tavoitteena oli selvittää nuorten Rovaniemi 2025 kuntakuva, selvittää valituissa kuntakuvissa mikä on nuorille tärkeää palveluissa, elinkeinoissa ja työssä sekä asumisessa sekä miten asiat toteutetaan käytännössä? Kesäkuussa 2017 järjestettiin vastaava yrittäjien foorumi. Suoran osallistumisen aineistot liitettiin osaksi kaupunkistrategian valmistelua.

3.1.4 Muutoksenhaku ja hallintomenettely

Kunnallisvalituksen käyttöalaan kaksoiskuntalaisuus vaikuttaisi, jos säädettäisiin, siitä että kunnan jäsenyys määräytyisi kakkosasumisen tai monipaikkaisuuden perustella. Henkilö voisi tehdä kunnan jäsenyyden perustella oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kahden kunnan päätöksistä. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen käyttöala laajenisi kunnassa oleskelevien osalta, kun nykyisin se on sidottu kunnan jäsenyyteen ja asianosaistamiseen.

Usean kunnan jäsenyys aiheuttaisi myös tarvetta muuttaa kunnan hallintomenettelyä. Selvitettäväksi tulisi muun muassa vaikutukset luottamushenkilön palkkioihin ja korvauksiin (kuntalain 82 §). Kunnan palkkiosäännössä tai hallintosäännössä tulisi huomioida kaksoiskuntalaiset, ei ole tarkoituksenmukaista maksaa esimerkiksi matkakuluja molemmista kunnista. Edelleen selvittää tulisi muun muassa miten määräytyisi tällaisen luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten, josta säädetään kuntalain 81 §:ssä sekä miten määräytyisi mahdollisuus toimia päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä (kuntalain 80 §). Jos kaksoiskuntalaisuuden omaava henkilö ei oleskeli siinä kunnassa, jonka toimielimen jäsen hän olisi, henkilön osallistumismahdollisuutta kunnan toimielimen päätöksentekoon nk. etäpaikkakunnalta tulisi varautua kunnan hallintosääntömääräyksiin. Kokoukseen osallistuminen olisi mahdollista, jos kunta ottaa käyttöönsä kuntalain 98 -99 §:ssä tarkoitetun sähköisen kokouksen. Muussa tapauksessa tulisi käyttää varajäsenjärjestelyitä.

3.1.5 Kunnan verotusoikeus ja verotulojen jakaminen

Kaksoiskuntalaisuuteen liittyvä taloudellisesti merkittävin kysymys on se, tulisiko kaksoiskuntalaisen maksaa kunnallisveroa myös muulle kunnalle kuin kotikuntalain mukaiselle kotikunnalleen. Tämän vuoksi seuraavassa on käsitelty tällaisen järjestelmän toteuttamiseen liittyviä oikeudellisia reunaehdoja ja haasteita.

Nykyisin verovuoden kunnallisvero maksetaan sille kunnalle, jossa verovelvollisella oli edellisen vuoden lopussa kotikuntalain mukainen asuinpaikka. Kukin kunta päättää veroprosentin, jonka perusteella vero lasketaan kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta.

Kunnan verotusoikeus on yksi kunnallisen itsehallinnon keskeinen elementti. Verotusoikeuden keskeinen perustuslainsuojan sisältö on, että verotusoikeudella tulee olla reaali-merkitys kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti taloudestaan. Kunnan oikeutta päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusoikeuden sekä muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusoikeuteen lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapausta tai

tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määritellä verotusoikeuden perustuslainsuoja.

Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen:

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiaa mahdottomaksi; tai
- onko veloitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisveron tuottoa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuosuuksien lisäksi kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Tämän vuoksi verotulojen jakamisen perustuvanlaatuisin kysymyksenä olisi ensinnäkin se, miten kaksoiskuntalaisen verovelvollisuus muuhun kuin kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle voidaan perustella. Mitkä ovat esimerkiksi ne kunnan tuottamat palvelut, joiden rahoitukseen kaksoiskuntalaisten tulisi osallistua? Asiassa on otettava huomioon se, että SOTE-uudistuksen jälkeen kunnallisverolla katettavien palveluiden määrä vähenee olennaisesti ja myös kunnallisveron kokonaisverokertymä alenee. Sinällään verovelvollisuus ei edellytä mitään vastiketta, koska vero on rahasuoritus, jonka julkisyhteisö sille kuuluvan vallan nojalla velvoittaa suorittamaan yhteisön varaintarpeen tyydyttämiseksi. Jotta verovelvollisuus kuitenkin koettaisiin oikeudenmukaisena, sille tulisi olla selkeät perusteet.

Kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on lähtökohtaisesti oikeus päättää veroprosentistaan. Verotusoikeuden perustuslain suojan lähtökohtana on, että suoja koskee kunnallisverotusta. Kunnan osuus yhteisöverosta ja kiinteistövero ovat olleet osa kuntien rahoitusjärjestelmää jo pitkään, mutta niiden perustuslainsuojasta ei ole samanlaista yhdenmukaista tulkintaa kuin kunnallisverosta. Pääasiallisena tulkintana voidaan kuitenkin pitää, ettei kiinteistövero ole kokonaan perustuslainsuojan ulkopuolella mutta yhteisöverolla ei ole samanlaista suojaa. Kunnallisen verotusoikeuden suojan vuoksi ainakaan kunnallisverotuksen jakaminen suoraan olisi ongelmallinen perustuslain perusteella.

Kunnan verotusoikeuden suojan perusteella kunnan valtionosuusjärjestelmässä tasataan kuntien valtionosuuksia verotuloerojen perusteella eikä kuntien välisiä verotuloeroja tasata suoraan niiden verotuloja tasaamalla. Perustusvaliokunta on lausunnossaan (PeVL 37/2006) ottanut kantaa sellaisiin tapauksiin, joissa tasaus on johtanut ns. negatiiviseen valtionosuuteen eli joissa tasausvähennyksen määrä on ylittänyt valtionosuuden ja kunta on joutunut maksamaan erotuksen valtiolle. Perustusvaliokunta katsoi lausunnossaan, ettei negatiivinen valtionosuus vaarantunut sillä tavoin muutamien kuntien mahdollisuutta päättää itsehallinnollisesti taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Valiokunta katsoi kuitenkin, että negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltuu valiokunnan mielestä yleisellä tasolla huonosti kunnan itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin. Valiokunta lausui, että jatkossa olisi selvitettävä, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljettaisiin pois.

Verovelvollisuuden osalta pitäisi ratkaista, mitä oikeuksia tai vaikutusmahdollisuuksia verovelvollisuudesta pitäisi seurata. Pitäisikö verovelvollisuudesta seurata äänioikeus kunnallisvaaleissa? Nykyisin äänioikeus ja kunnallisverovelvollisuus kytkeytyvät sikäli yhteen, että kaikilla kunnan asukkailla on velvollisuus maksaa kunnalle veroa ja kunnan 18 vuotta täyttäneillä asukkailla on äänioikeus vaaleissa.

Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnallisverosta tulee säätää lailla. Laissa on oltava säännökset verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä se, ketkä ovat verovelvollisia ja millä perusteella. Jos kaksoiskuntalaisuus johtaisi velvollisuuteen maksaa veroa useammalle kuin yhdelle kunnalle, kaksoiskuntalaisuuden kriteerit olisi määriteltävä laissa riittävän tarkkarajaisesti, jotta verovelvollisuuden peruste täyttäisi PL 121.3 §:n vaatimukset.

3.1.6 Yhdenvertaisuus oikeuksien ja velvollisuuksien sekä verovelvollisuuden määräytymisessä

Kaksoiskuntalaisen määrittelyssä on otettava huomioon myös PL 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevat säännökset. Samassa asemassa olevia tulee kohdella samalla tavoin. Yhdenvertaisuusvaatimus koskee myös verotusta, vaikka lainsäätäjällä onkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaan yhdenvertaisuuskysymyksissä laaja harkintamarginaali.

Kaksoiskuntalaisuuden riittävän tarkan määrittelyn ongelmaksi muodostuu se, että henkilön liittymät toiseen kuntaan voivat olla hyvin moninaiset. Mitkä ovat ne objektiivisesti ja tarkkarajaisesti määriteltävät perusteet, joilla erilaisten tilanteiden kirjoa voitaisiin kohdella yhdenvertaisesti? Millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia kaksoiskuntalaisuuteen liitettäisiin?

Kaksoiskuntalaisina voidaan pitää ainakin toisessa kunnassa sijaitsevassa vapaa-ajan-asunnolla riittävän pitkän ajan vuodessa oleskelevia henkilöitä, työn tai opiskelun vuoksi toisessa kunnassa oleskelevia ja vuoroin toisen vanhemman luona toisessa kunnassa asuvia lapsia. Oleskelun kesto toisessa kunnassa voi vaihdella huomattavasti. Esimerkiksi loma-asuntoa voidaan käyttää 10 vuorokautta vuodessa tai 230 vuorokautta vuodessa. Työn tai opiskelun vuoksi toisessa kunnalla oleskeleva henkilö voi pendelöidä kahden kunnan väliä päivittäin tai hän voi asua esimerkiksi arkipäivät työskentelypaikkakunnalla. Ongelmaksi muodostuu se, kuinka pysyvää tai pitkäkestoista toisessa kunnassa oleskelun pitäisi olla, jotta kysymys olisi kaksoiskuntalaisesta.

Kaksoiskuntalaisen toisessa kunnassa oleva loma-asunto voi olla verovelvollisen omistuksessa, useiden henkilöiden, esimerkiksi sisarusten, yhteisessä omistuksessa, kuolinpesän nimissä tai verovelvollinen voi olla vuokrannut loma-asunnon omaan käyttöönsä. Kaikki näitä tilanteita pitäisi kohdella samalla tavoin, jos henkilö käyttää loma-asuntoa yhtä pitkään vuodessa. Siten kaksois- tai monikuntalaisuutta ei voida kytkeä esimerkiksi kiinteän omaisuuden omistukseen, tiettyyn asumismuotoon tai asunnon hallintaperusteeseen. On syytä huomata, että kunnat saavat jo nykyisinkin verotuloja kunnassa kiinteää omaisuutta omistavilta henkilöiltä kiinteistöveron muodossa.

Sama henkilö voi täyttää kaksoiskuntalaisen kriteerit useammassakin kunnassa, jolloin kysymys voi olla kolmois- tai jopa neloskuntalaisesta. Tällaisessa tilanteessa henkilöä tulisi pitää monikuntalaisena, jonka verotulotkin ja mahdolliset muut oikeudet ja velvollisuudet pitäisi jakaa useamman kunnan kesken. Erialaisten tilanteiden monimuotoisuuden vuoksi verotuksen ja oikeuksien ja velvollisuuksien jakamisen kannalta riittävän tarkkojen kaksois- tai monikuntalaisuuden kriteerien kirjaaminen lakiin on hyvin vaikea, jollei jopa mahdoton tehtävä.

Kaksois- tai monikuntalaisuudesta aiheutuvan verovelvollisuuden ja oikeuksien toteutumisen valvontaan liittyisi ongelmia. Miten saadaan selvitettyä yhdenvertaisuuden kannalta riittävän tarkasti se, kuka täyttää kaksoiskuntalaisuuden kriteerit? Käytännössä kaksoiskuntalaisuuden olemassaolo voitaisiin selvittää vain henkilön oman ilmoituksen perusteella ja asian varmentaminen olisi usein hankalaa tai jopa mahdotonta. Näin syntyy riski siitä, että henkilö voisi käytännössä itse pitkälle vaikuttaa siihen, mihin kuntaan, millä veroprozentilla hän veronsa maksaa sekä mitä oikeuksia hän saa missäkin kunnassa. Tällainen sääntely ei täyttäisi, mitä ilmeisimmin sen paremmin PL 6 §:n kuin PL 121.3 §:n veron määräytymistä koskevia reunaehtoja.

Verovelvollisuus aiheuttaisi myös kysymyksen siitä, miten kaksois- tai monikuntalaisen kunnallisverotuksessa verotettava tulo jaettaisiin kuntien kesken. Olisiko kysymys tasajaosta vai pitäisikö ottaa huomioon se, millaisen ajan verovelvollinen oleskelee eri kunnissa? Erityisesti jälkimmäiseen vaihtoehtoon liittyisi olennaisia näyttöongelmia ja verotulojen jako olisi käytännössä pakko perustaa puhtaasti verovelvollisen vuotuisen veroilmoituksen. Myöskään esimerkiksi kunnallisveron vapaaehtoista kohdistusta muulle kuin verovelvollisen kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle ei voida pitää hyväksyttävänä ratkaisuna, koska tämä olisi PL 121.3 §:ään kirjatus kuntien verotusoikeuden kannalta ongelmallista. Näin myös malli, jossa verovelvollinen voisi vähentää ”vapaaehtoisen veron” eli lahjoituksen toiselle kunnalle verotuksessa, olisi ongelmallinen muiden kuntien verotusoikeuden kannalta. Tällainen malli voisi johtaa verotulojen varsin sattumavaraiseen kohdentumiseen eri kunnille.

On oletettavaa, että kaksois- tai monikuntalaisen verovelvollisuudesta syntyisi kuntien erilaisten veroprosenttien vuoksi runsaasti veroriitoja. Veroprosenttien erot voisivat johtaa verosuunnitteluun ”kunnallisveroshoppailuun”, jolla pyritään saamaan osa tuloista sellaisessa kunnassa verotettavaksi, jossa veroprosentti on kotikuntaa pienempi.

Edellisen perusteella kaksois- ja monikuntalaisten mahdolliseen verovelvollisuuteen muissa kunnissa kuin kotikuntalain mukaisessa kotikunnassa liittyy hyvin vaikeasti ratkaistavia oikeudellisia ongelmia. Erityisesti ongelmana on se, miten kaksoiskuntalaisuus voitaisiin määrittää riittävän tarkasti ja yhdenvertaisuuden vaatimukset riittävästi huomioon otavalla tavalla. Lisäksi vaikutukset kuntien talouteen ja verovelvollisten käyttäytymiseen voivat olla vaikeasti ennustettavia. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kaksoiskuntalaisuutta tai monikuntalaisuutta ei tulisi ottaa huomioon kunnallisverotuksessa.

Kunnallisveroa koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin myös kirkollisveroon. Myös kirkollisveron osalta luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaisia tarkoitettu asuinpaikka. Kirkollisvero maksetaan sille seurakunnalle, jossa verovelvollisen kotikunta oli verovuotta edellisen vuoden lopussa. Jos kaksoiskuntalaisuudella olisi vaikutusta kunnallisveron määräytymiseen, se voisi vaikuttaa myös kirkollisveron jakautumiseen seurakuntien kesken. Jos nykyisiä säännöksiä ei muutettaisi ja kotikuntalain mukaisen kotikunnan määritelmä muuttuisi, vaikuttaisi tämä myös siihen, mikä seurakunta saa verovuoden kirkollisveron riippuen siitä, miten kotikunnan määräytymisestä säädettäisiin kotikuntalaisia, seurakunnan jäsenyydestä kirkkolaissa ja kirkollisveron määräytymisestä verotusmenetelylaissa tai tuloverolaissa. Kirkollisveron saavan seurakunnan asema tulisi mahdollisissa muutoksissa ottaa huomioon.

3.2 Kielelliset oikeudet

Kielilain (423/2003) 5 § 1 momentin mukaan kunta on joko yksi- tai kaksikielinen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi myös kunnan omasta esityksestä säätää tämä kaksikieliseksi. Virallisella tilastolla tarkoitetaan väestörekisterikeskuksen tilastoja henkilöiden äidinkielestä.

Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, olisi linjattava, mikä vaikutus asialla olisi kuntien kielelliseen asemaan ja siitä johtuviin velvoitteisiin ja käytännössä kuntalaisen äidinkielellään saamiin palveluihin. Koska verotus- ja äänioikeutta ei voida saman henkilön kohdalla jakaa useampaan kuntaan, on johdonmukaista, että mallissa, jossa kaksoiskuntalaisuus olisi mahdollista, henkilölle määräytyisi jonkinlainen pääasiallinen kotikunta. Tällöin kunnan kielellinen jaotus perustuisi niiden asukkaiden kieleen, joiden pääasiallisena asuinkunta kunta on.

Henkilön kielellisiin oikeuksiin tai kunnan kielellisiin velvollisuuksiin kaksoiskuntalaisuudella ei olisi vaikutusta. Yksikielisten kuntien velvollisuudet tarjota esimerkiksi varhaiskasvatusta toisella kielellä voisivat käytännössä kuitenkin kasvaa.

3.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut

Kiireellistä hoitoa on annettava potilaalle aina hänen asuinkunnastaan riippumatta. Kiireettömän hoidon hoitopaikan valinnasta säädetään nykyisin terveydenhuoltolaissa. Vuodesta 2014 alkaen potilaalla on ollut mahdollisuus valita terveysasema ja erikoissairaanhoidon yksikkö kaikista Suomen julkisista terveysasemista ja sairaaloista. Potilas voi valita terveysaseman, joka vastaa hänen perusterveydenhuollon palveluistaan. Terveysasemaa voi vaihtaa kirjallisella ilmoituksella enintään vuoden välein. Kerrallaan voi olla vain yhden terveysaseman asiakkaana. Jos henkilö oleskelee pidempiä aikoja kotikuntansa ulkopuolella esimerkiksi kesämökillä, hän voi saada hoitosuunnitelmansa mukaista hoitoa väliaikaisen asuinkuntansa terveysasemalta. Terveysaseman vaihdosta on ilmoitettava sekä uudelle että vanhalle terveysasemalle riittävän ajoissa, vähintään kolme viikkoa ennen käyntiä. Erikoissairaanhoidon hoitopaikka valitaan yhdessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa. Potilaalla on hoitopaikan käytäntöjen mahdollistamissa rajoissa oikeus valita myös häntä hoitava lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattilainen. On mahdollista myös käyttää yksityisiä terveyspalveluja ja saada näistä kustannuksista Kela-korvauksia. Sosiaalipalveluissa asiakkaalla ei tällä hetkellä ole samanlaista säädöksiin perustuvaa valinnanmahdollisuutta.

3.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollonuudistus

Monipaikkaisuudella on merkittävä vaikutus koko sote-kentän näkökulmasta myös maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Keskeinen osa uudistusta on asiakkaan valinnanvapauden lisääminen. Sen myötä asiakas voi valita palveluntuottajan koko maan alueelta eräitä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ehdotuksen mukaan nykyinen terveystalveluja koskeva oikeus valita palveluntuottaja laajenee koskemaan myös sosiaalipalveluja. Sosiaali- ja terveystalvelujen näkökulmasta mahdollinen kaksoiskuntalaisuus ei siten vaikuttaisi yksittäisten henkilöiden mahdollisuuksiin valita palveluntuottaja ja saada palveluja. Jäljempänä on tarkasteltu tarkemmin palveluryhmittäin mahdollisen kaksoiskuntalaisuuden merkitystä asiakkaiden näkökulmasta.

Palvelujen järjestäjän, maakuntien, näkökulmasta kaksoiskuntalaisuudella ei olisi merkitystä silloin kun henkilön ns. kotikunnat kuuluisivat samaan maakuntaan. Näissä tilanteissa vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta olisi sote-uudistuksen jälkeen maakunnalla. Asia muuttuisi niissä tilanteissa joissa henkilön niin kutsutut kotikunnat ovat eri maakunnissa. Tällaisessa tilanteessa pitäisi määritellä se, miten järjestämisvastuu ja siihen liittyvä rahoitusvastuu jakautuisi maakuntien kesken. Maakuntien itsehallinnollinen asema ja siihen liittyvä mahdollisuus maakuntien erilaisiin ratkaisuihin esimerkiksi asiakasmaksujen tason määrittelyissä vaikuttaisi myös asiakkaan asemaan. Palvelujen järjestämiseen ja vastuisiin liittyisi näin ollen säädöstarpeita, jotka tulisi arvioida ja niiden pohjalta tehdä muutoksia lainsäädäntöön. Esimerkiksi, jos henkilö olisi kahden eri maakunnissa sijaitsevan kunnan asukas, jouduttaisiin mm. pohtimaan miten sote-palvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset jaettaisiin maakuntien kesken. Lisäksi jos palvelut eivät toteutuisi lainsäädännön edellyttämällä tavalla, tulee säätää miten vastuu maakuntien kesken määräytyy.

Varsinaisesti kaksoiskuntalaisuus-käsitettä ei sote – uudistuksen yhteydessä valinnanvapauslainsäädännön valmistelussa (Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa) ole erikseen pohdittu Valinnanvapausuudistuksen myötä asiakkaan valinnanvapaus laajentuisi terveydenhuollon palvelujen lisäksi myös sosiaalihuollon palveluihin ja palveluntuottajan saisi valita julkisista sekä yksityisistä palveluntuottajista. Asiakkaalla olisi oikeus valita Ahvenanmaata lukuun ottamatta koko Suomen alueelta maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveystalvelukeskus ja suunhoidon yksikkö asuinkunnastaan tai -maakunnastaan riippumatta. Jos asiakas oleskelee väliaikaisesti toisella paikkakunnalla, hän voisi käyttää myös oleskelupaikkakunnan palveluja. Lakiehdotuksessa mahdollisuus käyttää palveluja toisella paikkakunnalla koskisi sekä maakunnan liikelaitoksen palveluja että suoran valinnan (sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden) palveluja. Lisäksi asiakkaalla olisi, kuten nykyisinkin, aina oikeus kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon oleskelupaikkakunnastaan riippumatta. Asiakas voisi myös valita asuinkunnastaan tai -maakunnastaan riippumatta palveluntuottajan koko Suomen alueelta saatuaan

maakunnan liikelaitokselta asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin. Näin ollen kaikki edellä mainitut palveluntuottajan valinnat olisivat valinnanvapauslain mukaan mahdollisia koko Suomen alueella eikä kaksoiskuntalaisuus toisi asiaan lisäarvoa.

Sosiaalihuollon näkökulmasta nykyinen rakenne lähtee siitä, että asiakas on yhden kunnan ja tulevan maakunnan asukas.

Valinnanvapauslainsäädännön tämän hetkisen luonnoksen mukaan:

- sote-keskuksiin tuodaan ohjaus ja neuvonta, tämä on sote-keskuksen omaa toimintaa
- sote-keskuksissa sosiaalipalveluja järjestetään merkittävältä osin maakunnan liikelaitoksen toimesta mutta asiakkaalla on palvelutarpeen määrittelyn jälkeen oikeus saada asiakasseteli useissa sosiaalihuollon palveluissa
- lisäksi sote-keskuksiin tulee maakunnan liikelaitoksen toimesta tuoda liikkuvaa sosiaalihuollon työtä. Tämä tarkoittaa käytännössä maakunnan viranomaisten tekemään palvelutarpeen arviointia ja sosiaalihuollon päätöksentekotyötä ja muun muassa suunnitelmallista sosiaalityötä tuodaan sote-keskuksiin
- asiakkaan mahdollisuus valita laajenee siten, että hän voi valita maakunnan liikelaitoksen, josta saa sosiaalipalveluja. Tämä voi sijaita asiakkaan haluamassa maakunnassa. Siten asiakas voi valita esimerkiksi mökkiapaikkakuntansa liikelaitoksen sosiaalipalveluidensa tuottajaksi

Lähtökohdat vammaispalvelujen osalta vaihtelevat siitä riippuen tulisiko palvelu järjestää yhden maakunnan vai usean maakunnan alueelle. Saman maakunnan sisällä maakunnan liikelaitos vastaa palveluista. Kuljetuspalvelujen osalta on huomioitava maakunnan raja- ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen alueen määrittelyssä. Henkilökohtaisen avun järjestelyissä on huomioitava muun muassa miten avustajan työpaikka määräytyy. Toisaalta henkilökohtaisen avun erilaisin järjestämistavooin voitaneen näitä haasteita yksilöllisen tilanteen mukaan ratkoa, mikä vaatii asiakkaalta ennakointia avustamisen tarpeesta suhteessa kuhunkin asuinpaikkaan. Palveluasumisen tuottamisessa omaan kotiin, johon on kytketty osaksi kotipalvelua tai kotihoitoa, on huomioitava yhteistyö maakunnan sisällä. Monipaikkaisuuden osalta on ohjattava riittävä resurssin oikeaan paikkaan, mikä edellyttää asiakkaalta ja palvelun järjestäjältä ennakointia. Palvelussa on merkittävää, tuottaako maakunnan liikelaitos palvelun asiakkaalle vai tuotetaanko se asiakassetelillä tai sisältyen henkilökohtaiseen budjettiin.

Kahden maakunnan alueella tapahtuvassa asumisessa asiakas voisi valinnanvapauslain-säädännön mukaisesti valita tuottamisvastuussa olevan maakunnan, joka vastaisi palvelutarpeen arvioinnista, asiakassuunnitelmasta sekä tarvittavista hallintopäätöksistä. Järjestämisvastuu määräytyy sen mukaan minkä maakunnan asukas henkilö on. Kuljetuspalveluiden osalta järjestämisvastuulliseksi valitun maakunnan tulee huomioida asiakkaan liikkumistarpeet molempien maakuntien alueilla. Henkilökohtainen apu tulee asiakkaan ja järjestämisvastuussa olevan maakunnan huomioitavaksi monipaikkaisen henkilön palvelun järjestämistapaa arvioitaessa.

Asunnon muutostöiden tarkoitus on turvata asukkaan selviytyminen omassa kodissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan asunnon muutostöinä korvataan välttämättömät vamman tai sairauden aiheuttamat muutostöistä aiheutuvat kulut. Lisäksi korvataan muutostöiden suunnittelusta ja asunnon välittömästä lähiympäristöstä tehtävä esteiden poisto. Tällä hetkellä asunnon muutostyöt on tehty vammaisen henkilön vakituiseen asuntoon, jossa henkilö pääasiallisesti asuu. Muutostöitä ei ole rajattu kotipaikan määräytymiseen, mutta säännöksen sanamuodon mukaisesti ne on korvattu vain yhteen asuntoon. Vammaisen henkilön muuttaessa toiselle paikkakunnalle, asunnon muutostyöt on maksanut lähtökunta, tilanteissa jolloin asunnon muutostyöt ovat olleet välttämättömiä muuton toteutumiseksi. Jos muutostyöt on voinut suorittaa muuton jälkeen, korvausvastuu on ollut uudella kotikunnalla. Muutostöiden korvaamisen soveltaminen tulisi arvioida monipaikkaisen henkilön osalta, jos monipaikkaisuus olisi laissa säädetty määritelmä.

3.3.2 Tuet ja etuudet

Monipaikkaisuudelle on merkitystä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) soveltamisen osalta. Kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain 11 a §:n 1–4 momentissa tarkoitettua tai 11 b §:n 2 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa (3.1§). Kansaneläkelaitos on sidottu maistraatin tekemään kotikuntaratkaisuun, kun kyse on lastenhoidon tuesta (kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, osittainen hoitoraha, joustava hoitoraha). Lastenhoidon tuki on kuntien rahoittama etuus, jota Kela maksaa kotikunnan puolesta. Tuen rahoittaa lapsen vanhemman tai huoltajan kotikunta. Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, tulisi määritellä, miten oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen esim. vuoroasumistilanteissa.

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja hoitolisä, jonka määrään vaikuttavat perheen koko ja tulot. Lisäksi kotikunta saattaa maksaa kuntalisää. Kuntalisän määrä ja myöntämisedellytykset ovat kuntakohtaisia. Jos lapsi olisi esim. vuoroasumisen vuoksi kahden kunnan asukas ja vain toinen vanhemmista nostaa kotihoidon tukea, saattaa tällä olla vaikutuksia kuntalisiin. Joissakin kunnissa kuntalisän suuruus vaikuttaa mer-

kittävästi tuen määrään. Vuoroasumistilanteissa, joissa lapsella olisi kaksi kotia kahdessa eri kunnassa, voisi kotihoidon tukioikeuden kannalta muodostua ongelma, jos lapsella olisi toisessa kunnassa varhaiskasvatuspaikka, toisessa häntä hoidettaisiin kotihoidon tuella. Kaksi varhaiskasvatuspaikkaa saattaisi vaikuttaa myös yksityisen hoidon tuen myöntämiseen ja määrään (jos toisessa kotikunnassa kunnallinen vaka-paikka ja toisessa yksityinen).

Sosiaaliturvaetuudet

Sairausvakuutuksesta maksetaan matkakorvauksia sairauden hoitoon liittyvien sekä julki- seen että yksityiseen terveydenhuoltoon tehtyjen matkojen kustannuksista. Matkakorva- uksilla turvataan ihmisten oikeus päästä terveydenhuoltoon yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta. Etukäteen tiedossa olleet terveydenhuollon matkat korvataan nykyisin pääsään- töisesti enintään sen suuruisina, kuin kustannukset olisivat olleet matkasta vakinaisen asuin- paikan kotiosoitteesta lähimpään pääterveyskeskukseen (perusterveydenhuollon matkat) tai yliopistosairaalaan (erikoissairaanhoidon matkat). Sairausvakuutuksen matkakorvauksien tu- leva kehittäminen liittyy monikanavarahoituksen yksinkertaistamisesta tehtäviin ratkaisuihin.

Jos henkilöllä olisi monta kotipaikkaa, kaksoiskuntalaisuudesta aiheutuisi säädöstarpeita sairausvakuutuksesta maksettaviin matkakorvauksiin, jotka liittyvät asumiseen yhdessä paikassa tai kotipaikkaan. Tällöin tulisi määritellä, mistä osoitteesta matkat korvattaisiin.

Kaksoiskuntalaisuudella tai monipaikkaisuudella ei olisi vaikutusta työsuojeluvalvontaan.

3.4 Liikenne- ja viestintä

3.4.1 Yksityistiet ja yksityistieavustukset

Yksityisteiden kunnantavustukset eivät ole lakisääteisiä, vaan kukin kunta päättää omis- ta avustusehdoistaan ja avustuksien suuruudesta. Kunta päättää sen varoista yksityisen tien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta samoin kuin yksityisen tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suoritettavaksi. Kunnat avustavat yksityisteitä yhteensä n. 30 miljoonalla eurolla vuosittain. Valtionapua on voitu myöntää vain vakituisen asutuksen käytössä oleville teille. Yksityistielain kokonaisuudistuksessa yksityisistä teistä annettua lakia (358/1962) aiotaan uudistaa vastaamaan kaupungistumisen ja maaseudun ikärakenteen muuttumisen sekä luonnonvaratalouden ja elinkeinoelämän tarpeita.

Valtion avustusten jakaminen yksityisteille siirtyy valtiolta maakunnille maakuntauudis- tuksen yhteydessä. Kuntien avustamismahdollisuuksiin ei tehtäisi muutosta, ja se säilyisi

vapaaehtoisena. Yksityistielaisissa määritellyt avustuskriteerit koskisivat myös kuntien avustuksia. Lakiehdotuksessa ei esitetä muita rajoitteita kuin se, että tiekunta on perustettu ja yksityistietä ja tiekuntaa koskevat tiedot rekistereissä ovat ajan tasalla. Valtion tai kuntien avustusten osalta ei edellytettäisi, että tiellä olisi oltava vakituista asutusta, mikä paremmin huomioi asumisessa tapahtuvat muutokset.

3.4.2 Laajakaistaverkko

Nopea laajakaistayhteys on nähty välttämättömäksi, jotta missä tahansa alueella olisi mahdollisuus työskennellä ja harjoittaa elinkeinotoimintaa. Langattomat laajakaistaverkot kattavat tällä hetkellä yli 99 prosenttia väestöstä eli tältä osin tilanne on hyvä. Haasteena tulevaisuudessa on erityisesti valokuituyhteyksien eli huippunopeiden kiinteiden yhteyksien riittävä kattavuus. Lisäksi tulevaisuudessa myös seuraavan sukupolven mobiiliverkkojen (5G) tulisi olla riittävän kattavia tulevaisuuden palvelujen tarjoamisen mahdollistamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee digitaalisen infrastruktuurin strategiaa. Strategian on tarkoitus sisältää Suomen laajakaistatavoite vuodelle 2025 sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiasta tulee teknologianeutraali eli se koskee sekä kiinteää että langatonta laajakaistaa. Laadukkaat ja toimintavarmat viestintäverkot muodostavat alustan uusille palveluille ja innovaatioille.

Verkkona 5G ei ole vain 4G:n parempi versio vaan kokonaan uusi maailma, jossa yhteydet toimivat yhtä nopeasti kuin ihmisaivot. 5G teknologia tuo varmuutta ja vauhtia verkkojen toimintaan ja parantaa esimerkiksi erilaisten laitteiden välistä saumatonta ja reaaliaikaista kommunikointia. Euroopan Komissio ilmoitti vuonna 2013 ohjaavansa 50 miljoonaa euroa 2020-luvulla käyttöön otettavan 5G-tekniikan kehittämiseen. Laajamittainen viidennen sukupolven matkapuhelinverkkojen kehittäminen ja tekniikan standardisoiminen käynnistyi keväällä 2014.

3.4.3 Joukkoliikenne – julkinen henkilöliikenne

Useat eri viranomaiset rahoittavat julkista liikennettä. Liikenne- ja viestintäministeriö, ELY-keskukset ja kunnat ostavat kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja ja rahoittavat taksa-alennuksia. Kunnat järjestävät lakisääteisiä henkilökuljetuksia ja korvaavat Kansaneläkelaitoksen lisäksi kansalaisten matkakustannuksia. Valtion suora rahoitus joukkoliikenteelle on vuoden 2018 talousarvion mukaan noin 84 miljoonaa euroa. Markkinaehtoinen joukkoliikenne toimii ilman julkista tukea.

Julkisen liikenteen kokonaisrahoitus vuonna 2015 oli noin 983 miljoonaa euroa, josta joukkoliikenteen osuus oli 53 prosenttia. Vuonna 2015 kunnat rahoittivat julkista liikennettä 673,8 miljoonalla eurolla, joka sisälsi sekä liikennepalveluiden ostot ja alijäämäisen liikenteen rahoituksen että erityisryhmien matkaliput ja matkakustannusten korvaamisen.

Julkisen liikenteen rahoitus muodostuu suorasta rahoituksesta eli valtion ja kuntien liikennepalveluiden ostoista, sopimusliikenteen alijäämien korvauksista ja hintavelvoitteiden korvaamisesta sekä matkakustannusten korvauksista (valtion ja kuntien maksamat koulu- ja opiskelumatkat, sosiaalihuollon kuljetukset ja kuljetuspalvelut sekä sairaanhoitoon ja kuntoutukseen liittyvät matkat).

Joukkoliikenteen palvelujen järjestäminen ei ole lakisääteistä, vaan toimivaltaiset viranomaiset voivat hoitaa tehtävää. Tulevassa maakuntauudistuksessa tehtävää voivat halutessaan hoitaa maakunnat. Toimivaltaisia viranomaisia ovat yhdeksän elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskukset) sekä 26 kunnallista viranomaista. Toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät alueensa joukkoliikenteen palvelutason sekä ratkaisevat, miten liikennepalvelut järjestetään. Ne voidaan järjestää joko markkinaehtoisesti tai EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti kilpailuttamalla.

Monipaikkaisuuden myötä joukkoliikenteen rahoitus, palvelutason suunnittelu, kilpailutukset ja sopimusten seuranta sekä erilaiset subventiot ja niihin liittyvät menettelyt tulisi määritellä uudelleen. Haja-asutusalueiden liikkumispalvelut tulisi suunnitella kokonaisuuksina digitaalisia ratkaisuja hyödyntäen.

Joukkoliikenteen tuessa on kysymys yleiskatteellisesta maakuntarahoituksesta ja se määrittyy asukastiheyskertoimen mukaisesti. Tuen kanavoimisessa tulisi hyödyntää mahdollisuuksia, joita syntyy kun liikennepalvelulain seurauksena siirrytään taustajärjestelmäpohjaisiin lippujärjestelmiin, jotka mahdollistavat tarkan asiakastasoisen tukien erittelyn ja maksatuksen. Tämä mahdollistaisi myös uusien liikkumisen palveluiden tukemisen sekä esim. digitaalisen palvelusetelin käyttöönoton.

Monipaikkaisuuden myötä erityisesti pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa sekä harvaan asutulla maaseudulla liikennejärjestelmiä tulisi tarkastella ja organisoida uudelleen hyödyntäen digitaalisten alustojen ja jaettujen resurssien luomia mahdollisuuksia parantaa palvelutasoa ja luoda uusia elinkeinon mahdollisuuksia. Koululaiskuljetukset ja sote-kuljetukset ovat kuntien tukemaa henkilöliikennettä. Monipaikkaisuuden myötä niiden järjestämistä ja rahoitusta tulisi tarkastella uudelleen hyödyntäen laajasti sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja maakuntauudistuksen mahdollisuudet.

Mahdollinen lisääntyvä liikkumispalvelujen tarve tulisi ensisijaisesti ohjata uutta teknologiaa ja jaettuja resursseja hyödyntäviin kysyntäohjautuviin ja markkinaehtoisiin liikkumisen palveluihin. Tämä loisi parhaat edellytykset vastata myös kunnassa pysyvästi asuvan ikääntyvän väestön liikkumisen tarpeisiin.

Yleisesti ajoneuvoliikenteen lisääntyessä myös julkisen liikenteen käyttämien teiden kunnossapito ja hoidon tarve tulisi lisääntymään. Toisaalta uusien joustavien julkisen liikenteen palvelujen pienemmällä kaluston koolla voidaan vähentää teiden kunnossapidon tarvetta, sillä raskaan kaluston käyttö aiheuttaa merkittävimmät haasteet teiden kunnossapidolle.

3.4.4 Monipaikkaisuuden vaikutukset liikenteeseen ja viestintään

Kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus vaikuttasi väylä- ja tietoverkkoon. Yksitysteiden kunnossapidon ja hoidon osalta monipaikkaisuus edellyttäisi aiempaa enemmän taloudellisia panoksia erityisesti käyttäjä- ja aluetasolla. Liikennejärjestelmän toimivuudelle ja kapasiteetin jakautumiselle aiheutuisi muutoksia. Todennäköisesti monipaikkaisuus lisäisi maaseudulla olemista, jolloin kaupunkien liikenne tulisi vähentymään joiltakin osin. Monipaikkaisuuden ympäristövaikutusten arvioinnin osalta tarvittaisiin lisätietoa, kodin, työpaikan ja vapaa-ajan asunnon liikenteen muutoksista.

Monipaikkaisuus aikaansaisi investointipaineita ja kysyntää laadukkaalle ja toimintavarmalle laajakaistaverkolle muun muassa etätöiden mahdollistamiseksi. Digitalisaatio ja teollinen internet ovat tulevaisuuden kunnille merkittävä mahdollisuus, sillä niiden avulla voidaan tuottaa palveluita paikkariippumattomasti.

Ihmisten kulkumuodon valintaan ja matkojen määrään vaikuttaa jatkossa merkittävästi se, miten yksityiset ja julkiset liikennepalvelut kehittyvät. Liikkumisen määrä voi jonkin verran lisääntyä mutta voi myös vähentyä, jos ”työ- ja asiointimatkoja” voi tehdä paikkariippumattomasti tietoverkkojen, internetin, videokonferenssien, Lynckin tai Skypen välityksellä. Työmatkaliikkuminen voisi osan vuotta vähentyä tai suuntautua eri suuntiin. Liikenne voisi vähäisessä määrin lisääntyä hiljaisella osalla tiestöstä ja saattaisi vaikuttaa väylien kunnossapidon tasoon. Liikenneverkkojen toimivuuteen monipaikkaisuus vaikuttaisi vain vähän.

Maakuntaudistuksen myötä tulee muutoksia julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen, kun tulevat maakunnat saavat toimivaltaa kuljetusten järjestämisessä. Digitalisaation kehittymisen myötä kyetään liikkumista suunnittelemaan entistä kohdennetummin ja heinäkuussa 2018 voimaan tuleva liikennepalvelulaki mahdollistaa erilaisten kuljetusten yhdistämisen, niin edellä mainitut asiat tarjoavat kunnille ja maakunnille merkittävän säästöpotentiaalin kuljetuskustannuksissa. Kuljetukset eivät sinänsä vähenny, vaan väestön ikääntyessä palvelujen kysynnän kasvu on mahdollista pysäyttää digitalisaation ja kuljetusten yhdistämisen myötä. Samalla syntyisi kysyntää uudenlaisille liikenne – ja viestintäpalveluille. Kunnat hyötyisivät, jos saisivat edistettyä alueellaan mainittuja seikkoja hyödyttävää liiketoimintaa.

Digitaalisesti tuotetut palvelut ovat paikkariippumattomia, koska ne perustuvat tietoon. Kuntien kannattasi houkuttaa digiyrittäjiä alueelleen, sillä syntyvä uusi liiketoiminta ja työpaikat lisäävät kuntien elinvoimaa. Digiyrittäjyyden mahdollistaminen tehdään julkisen sektorin yhteistyönä: valtion rooli on mahdollistaa lainsäädännön avulla tietorajapintojen laajempi avaaminen, olosuhdetiedon, paikannustiedon ja tietoliikennekapasiteetin varmistaminen (5G), tietotalustojen edelleen kehittäminen ja tietoturvariskien haltuunotto. Verkkojen kunto ja toimintavarmuuskin ovat asioita, joiden edellytykset täytyisi varmistaa lainsäätäjän toimesta, mutta mainituilla osa-alueilla mahdollistuu myös uuden paikkariippumattoman liiketoiminnan syntyminen tulevaisuudessa. Digiyrittäjyyden edistäminen edellyttäisi myös yksilöiden ja yritysten digitaalisten oikeuksien kehittämistä.

Teollisella internetillä tarkoitetaan esineiden ja asioiden internetiä, joka mahdollistaa elinkeinoelämän tuotantoprosessien järjestämisen uudella tavalla. Teollinen internet merkitsee murrosta ja suurta mahdollisuutta. Positiivista on, että kansainvälisten vertailuiden mukaan Suomella on hyvät edellytykset nousta teollisen internetin kärkimaaksi. Työtä on silti vielä tehtävänä.

3.5 Maaseutu ja uudistuvat luonnonvarat

3.5.1 Maaseutu ja saaristopolitiikka

Maaseutupolitiikassa ja maaseudun kehittämisessä monipaikkaisuuden lisääntyminen nähdään erilaisten maaseutualueiden mahdollisuutena. Vapaa-ajan asukkaiden potentiaali on usein hyödyntämätön voimavara. Harvaan asutun maaseudun strategian 2017–2020 mukaan maaseudulle rakentamista tulee edistää helpottamalla kaavoitusta ja rakentamisen luvitusta lainsäädännössä.

Saaristo-ohjelman 2017–2019 mukaan valtiovarainministeriön vuosina 2017–2018 toteuttaman kaksoiskuntalaisuus selvityksen tulokset ja mahdolliset esitykset huomioidaan lainsäädännön kehittämistyössä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on eräitä kunnan jäsenyyteen tai asukkuuteen perustuvia oikeuksia tai velvollisuuksia ja toimintaa, joka liittyy muihin perusteisiin kuten alueellisuuteen.

Maaseudun kehittämisohjelman toteuttaminen perustuu tietyillä tukialueilla tapahtuvaan toimintaan, siis ei tuenhakijan asuinkuntaan. Maaseutuohjelman kautta rahoitettavaan Leader-toimintaan kuntalaisuus liittyy siten, että Leader-ryhmien rahoituskehys määräytyy osin alueen vakituisten asukkaiden asukasluvun ja harvaan asutun alueen asukasluvun mukaan. Lisäksi Leader-ryhmien hallituksissa tulee olla paikallisten (asukkaiden) edustus.

Saaristoasioissa valtionosuusjärjestelmään sisältyvä saaristolisa perustuu saaristoalueiden vakituisen asutuksen määrään. Saariston yhteysalusliikenne on tällä hetkellä valtion järjestämää ja maksutonta kaikille, eikä kuntien asukasluku vaikuta siihen.

Maatalouden viljelijätuissa lohkojen sijainti ja jossain toimenpiteissä talouskeskuksen sijainti vaikuttavat siihen, mihin tukialueeseen lohko kuuluu ja kuinka paljon tukea maksetaan. Asiakkaan eli tuenhakijan ei tarvitse kuitenkaan asua kyseisessä kunnassa.

3.5.2 Eläinlääkintä

Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaisessa peruseläinlääkäripalveluissa kunnan on järjestettävä arkipäivisin virka-aikana saatavilla oleva peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä kotieläimiä varten sekä sellaisten yhteisöjen pitämiä kotieläimiä varten, joilla on kotipaikka sen alueella. Muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten tämä palvelu on kuitenkin järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, tämä voisi vaikeuttaa palvelun mitoittamista ja tarpeen arviointia, sillä mökkikunnat voisivat nykyisestä poiketen joutua lisäämään peruseläinlääkäripalveluja lomakausina. Vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että tehtävä siirtyy aikanaan maakunnalle. Lähes kaikki maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävät siirtyvät kunnista ja Ely-keskuksista maakuntiin.

3.5.3 Vesihuolto

Vesihuoltolaissa (119/2001) säädetään kunnan velvollisuudesta kehittää vesihuoltoa mm. yhdessä vesihuoltolaitoksen kanssa mutta myös kunnan velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin vesihuoltopalvelujen järjestämiseksi. Lain mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti. Lisäksi lain mukaan kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat,

Kunnan asukasmäärä ja asiakkaiden mahdollisuudet järjestää asianmukainen vesihuolto vaikuttavat siten vesihuollon järjestämisvelvollisuuteen. Laki mahdollistaa myös sen, että kunnat voivat supistaa vesihuollon toiminta-alueita väestön vähetessä. Jos kaksoiskuntalaisuus lisäisi osa-aika-asuntojen käyttöä ja varustelutasoa, voisi se mahdollistaa vesihuoltolaitosten toimintaedellytysten säilymisen vähenevän väestön alueilla tai vastaavasti lisätä paineita kunnille laajentaa keskitetyn vesihuollon piirissä olevia alueita.

3.5.4 Kalastus ja metsästys

Kaksoiskuntalaisuudella olisi vaikutusta kalastuslupiin ja metsästyslupiin. Henkilöllä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on Enontekiö, Inari tai Utsjoki, on oikeus saada Metsähallitukselta korvauksetta lupa kalastukseen edellä mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla (Ylä-Lapin kalastuslupa).

Henkilöllä, jonka kotikunta on Lapin tai Kainuun maakuntaan kuuluvassa kunnassa tai Kuusamon, Pudasjärven tai Taivalkosken kunnassa, sellaisina kuin ne olivat 31 päivänä joulukuuta 2014, on oikeus metsälain 8§:n nojalla metsästää kotikunnassaan valtion omistamalla alueilla. Ilman rajoituksia kuntalaisen oikeuksiin, kaksoiskuntalaisuus todennäköisesti lisäisi merkittävästi edellä tarkoitettuja kuntalaisia, jos Etelä-Suomessa asuvat siirtäisivät kirjansa mökeilleen alueelle välttyäkseen Metsähallituksen luvanhaulta tai hankkisivat/vuokraisivat em. tarkoituksessa mökin alueelta.

Vapaa metsästysoikeus voisi laajentua kaksoiskuntalaisuuden myötä huomattavasti nykyisestä. Vapaa metsästysoikeus on ollut metsästyslain muutoksissa yksi varjelluimpia pykälä ja asiasta on vuosien aikana tehty lukuisia eduskunnan kirjallisia kysymyksiä ja lakialoitteita. Alueelle jo nykyisellään muutetaan pysyvästi tai tilapäisesti metsästysmahdollisuuksien takia. Nykyiset paikalliset asukkaat tulisivat asiaa varmasti vastustamaan, että esimerkiksi kesämökkiläiset saisivat samat ikimuistoiset metsästysoikeudet kuin heillä on ollut. Tämä myös vähentäisi Metsähallituksen lupatuloihin. Myönnettävät metsäkanalintukiintiöt tulisivat pienenevän niiden osalta, joilla kyseiseen järjestelyyn ei ole varaa eikä muuta mahdollisuutta metsästä (maattomat metsästäjät). Jos halutulle metsästysalueelle ei olisi onnistunut luvan haussa saamaan lupia metsäkanalintujen kiintiön loppuessa, voisi asian kiertää siirtämällä kirjat kuntaan, jossa metsästysalue sijaitsee. Vapaalla metsästysoikeudella metsästäviä eivät kiintiöt koske. Maa- ja metsätalousministeriön olisi todennäköisesti turvauduttava riistakantojen turvaamiseksi metsästysaikojen lyhentämiseen tai alueellisiin ja ajallisiin rajoituksiin tai metsästäjäkohtaiseen saaliskiintiön käyttämiseen, mikä johtaisi lupakiintiöiden pienemiseen entisestään. Kaksoiskuntalaisuuden kautta metsästyslain 8 §:n oikeuden laajentaminen haastaisi todella merkittävästi koko Pohjois-Suomen metsästyksen sekä sosiaalisen että ekologisen kestävyden. Se johtaisi vääjäämättä kokonaisuudessaan uudelleen tarkasteluun. Muutos koskisi kymmeniä tuhansia ihmisiä.

Tiettyihin kuntiin sidottu vapaan metsästysoikeuden kaltainen kalastusoikeus on kirjattu kalastuslain 10 §:ssä. Henkilöllä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on Enontekiö, Inari tai Utsjoki, on oikeus saada Metsähallitukselta korvauksetta lupa kalastukseen edellä mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla (Oikeus Ylä-Lapin kalastuslupa). Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, koskisi se siinäkin kymmeniä tuhansia ihmisiä ja Ylä-Lapin kalastusjärjestelyissä voisi tulla vastaan samanlaisia ongelmia, kuin edellä kuvatuissa metsästysoikeuksissa, riippuen siitä muutetaanko kalastuslain 10 §:ää.

3.6 Opetus- ja kulttuuripalvelut

3.6.1 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuslain (36/1973) mukaan kunnan on huolehdittava lasten päivähoiton järjestämisestä asukkailleen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan laissa sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on kuitenkin huolehdittava lasten päivähoiton järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Varhaiskasvatuslaki mahdollistaa nykyisin myös sen, että lapselle järjestetään huoltajan työskentelypaikkakunnalta varhaiskasvatuspaikka. Lapsi voi myös saada varhaiskasvatuspalveluja kahdesta eri kunnasta, jos vanhemmat asuvat eri kunnissa. Tällaisessa tilanteessa myös asiakasmaksujen määräytymisestä on säädetty varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaisissa. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin vaikuttaa perheenjäsenten määrä.

Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, se edellyttäisi, että kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta muutettaisiin. Kaksoiskuntalaisuuden osalta tulisi määritellä, miten jatkossa määriteltäisiin perheen koko tai kotitalouden koko. Määritelmän muuttaminen vaikuttaisi myös merkittävästi valtakunnalliseen tilastointiin.

Kaksoiskuntalaisuus helpottaisi perheiden mahdollisuuksia sopia hoitojärjestelyistä. Valtionosuuden tulisi kuitenkin määräytyä tällöin kunnan palvelun tarjoamisen mukaan, joten nykyistä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää tulisi muuttaa. Kuntien kannalta kaksoiskuntalaisuus aiheuttaisi todennäköisesti mitoitusergelmiä ja ennakoitua haastetta henkilöstön ja tilojen osalta. Täten muutos aiheuttaisi taloudellisia haasteita erityisesti vetovoimaisilla paikkakunnilla, jos määrät vaihtelisivat runsaasti. Lisäksi kaksoiskuntalaisuus voisi muutoinkin vaikeuttaa toiminnan järjestämistä. Taloudellisia haasteita voisi aiheutua myös niille kunnille, joista lapsia lähtee pois varhaiskasvatuksesta.

3.6.2 Esi- ja perusopetus

Perusopetuslain (628/1998) mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta ns. pidennetyin oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Perusopetuslain mukainen järjestämisvelvollisuus ei ole sidottu kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan vaan kunnassa asumiseen.

Kunnassa opetus tulee järjestää siten, että oppilaiden koulumatkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia. Asuinkunnan velvollisuutena on osoittaa oppilaalle lähikoulu tai muu soveltuva opetuksen järjestämipaikka, jossa oppilaalla on oikeus saada opetusta.

Esi- ja perusopetuksessa on nykyisinkin niin kutsuttu vapaa hakeutumisoikeus. Perusopetuslaissa ja -asetuksessa säädetysti oppilas voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin asuinkunnan hänelle osoittamaan ns. lähikouluun. Oppilaaksi voi siten pyrkiä johonkin muuhun asuinkunnan kouluun, muun kunnan kouluun, valtion kouluun tai opetuksen järjestämisluvan saaneen yksityisen opetuksen järjestäjän kouluun. Näihin kouluihin on ensisijaisesti oikeus päästä niillä oppilailla, joiden lähikouluksi ne on määrätty. Ulkopuolelta tuleva hakija ei voi ohittaa oppilasta, joka haluaa toteuttaa oikeutensa päästä omaan, asuinkunnan hänelle osoittamaan lähikouluunsa. Jos koulussa on tilaa, voidaan sinne ottaa oppilaaksi myös ns. ulkopuolinen hakija. Tällöin ulkopuolelta hakeville tulee soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita.

Lainsäädännössä on määritelty kotikuntakorvaukset. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti kunta saa valtionosuuden kaikkien väestötietojärjestelmään merkittyjen kuntalaisten perusteella. Valtionosuus määräytyy kunnan esi- ja perusopetusikäisten asukkaiden määrän mukaan. Tähän ei vaikuta se, suorittaako kuntalainen oppivelvollisuuttaan oman kunnan perusopetuksessa tai käykö muualla kuin oman kunnan järjestämässä esiopetuksessa. Esi- ja perusopetuksen järjestäjällä on oikeus saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta, kun oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan muualla kuin oman kuntansa perusopetuksessa tai käy muun kuin oman kuntansa järjestämässä esiopetuksessa. Jos oppilaalla ei ole kotikuntaa, kotikuntakorvauksen maksaa valtio. Kotikuntakorvaus määräytyy 31.12. oppilastiedon mukaisesti. Valtiovarainministeriö hoitaa kotikuntakorvauslaskutuksen keskitetysti valtionosuusmaksatuksen yhteydessä

Kunta voi järjestää opetuksen itse omissa kouluissa tai opetuksen järjestämipaikoissa tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kuntien välinen yhteistyö voi perustua sopimukseen tai opetuksen järjestämistä varten voidaan perustaa kuntayhtymä. Jos oppilaan asuinkunta osoittaa oppilaan ns. lähikoulupaikaksi muun opetuksen järjestäjän koulun, oppilaan etuuksien ja oikeuksien järjestämisestä kuten koulumatkaetuudesta, vastaa se opetuksen järjestäjä, joka on oppilaan oppilaakseen ottanut, jollei opetuksen järjestäjien välillä ole toisin sovittu. Jos oppilas ns. vapaata hakeutumisoikeutta käyttäen hakeutuu muuhun kuin asuinkunnan osoittamaan kouluun tai opetuksen järjestämipaikkaan, oppilaaksi ottamisen ehdoksi voidaan perusopetuslain mukaan asettaa se, että huoltajat vastaavat oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuneista kustannuksista.

Kaksoiskuntalaisuus muuttaisi esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvoitetta. Kaksoiskuntalaisuus vaikuttaisi suuresti opetuksen järjestämiseen kunnassa. Oppilaalla on vahva subjektiivinen oikeus esi- ja perusopetukseen, eli opetus pitäisi järjestää joka tapauksessa. Jos kaksoiskuntalaisuus toteutuisi, tällöin tulisi selkeästi määritellä, milloin milläkin kunnalla on palveluiden järjestämisvelvollisuus. Valtionosuusjärjestelmä tulisi uudistaa kokonaisuudessaan, jotta valtionosuus saataisiin kohdennettua palvelujen tarjonnan mukaan. Tämä edellyttäisi myös huomattavasti yksityiskohtaisempaa tilastointia eri palvelujen käytöstä, mikä edellyttäisi raskasta tietojärjestelmää ja lisäisi merkittävästi hallinnollista työtä niin kunnissa kuin valtiolla.

Kaksoiskuntalaisuus aiheuttaisi kunnille taloudellisia haasteita, mitoitusongelmia sekä henkilöstöön ja tiloihin liittyviä ennakointihaasteita. Muutos vaikuttaisi myös moniin opetukseen ja koulutukseen liittyviin käytännön järjestämisen kysymyksiin, kuten koulukuljetuksen järjestämiseen ja opintososiaaliin etuihin. Kaksoiskuntalaisuusjärjestelmässäkin huoltajien tulisi valita koulun sijaintipaikkakunta mahdollisimman pysyvästi, sillä kesken lukuvuoden tapahtuvat koulun vaihdot voivat hankaloittaa oppimista esimerkiksi koulujen erilaisten opetussuunnitelman tavoitteiden toteuttamisen aikataulujen vuoksi. Kahdessa koulussa opiskelu yhtä aikaa esimerkiksi vuoroviikoin ei ole mahdollista eikä pedagogisesti tarkoituksenmukaista. Kaksoiskuntalaisuus voisi myös lisätä epäverttä kilpailua opetuksen järjestäjien välillä.

Kaksoiskuntalaisuus vaikuttuisi myös perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Kunta voi järjestää ja hankkia perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Jos kunta toimintaa järjestää, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta erityisen tuen piirissä oleville oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. Aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestettäessä on otettava huomioon, että niillä toimintaan osallistuvilla lapsilla, joilla on perusopetuslain mukainen oikeus koulumatkaetuun, on mahdollisuus käyttää tätä etuutta. Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle.

3.6.3 Lukiokoulutus, ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö

Lukiolain (629/1998) mukaan lukiokoulutuksessa opiskelijoilla on vapaa hakeutumisoikeus koulutukseen kuntarajoista riippumatta. Valtionosuus maksetaan sille koulutuksen järjestäjälle, joka järjestää lukiokoulutuksen. Vuosittainen valtionosuus määräytyy kahden laskentapäivän perusteella. Lukiokoulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön lupaa eikä sen järjestäminen ole kunnalle lakisääteinen velvollisuus. Kunnat osallistuvat kuitenkin lukiokoulutuksen rahoitukseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan (531/2017) ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoilla on vapaa hakeutumisoikeus koulutukseen kuntarajoista riippumatta. Ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö uudistuu vuoden 2018 alusta lukien. Uudessa lainsäädännössä on vähennetty ja purettu merkittävästi rinnakkaista ja päällekkäistä sääntelyä. Uusi lainsäädäntö antaa koulutuksen järjestäjille nykyistä laajemmat puitteet suunnitella ja tuottaa koulutuspalveluita ja päättää resurssien käytöstä. Koulutuksen järjestämisessä siirrytään yhteen tutkinnon suorittamistapaan ja yhteen henkilökohtaistamisprosessiin, joka luo puitteet yksilöllisten koulutuspolkujen rakentamiselle opiskelijoiden ja työelämän tarpeita vastaavasti. Uuden rahoitus- ja ohjausjärjestelmän puitteissa koulutuksen järjestäjillä on merkittävästi nykyistä enemmän toimivaltaa päättää koulutustarjontansa suuntaamisesta sekä siitä, millä tavoin koulutus käytännössä toteutetaan.

Ammatillisen koulutuksen toimintaympäristö tulee muuttumaan merkittävästi tulevaisuudessa talouden, työelämän ja myös yhteiskunnan rakenteissa tapahtuvien muutosten myötä. Teknologinen kehitys, erityisesti digitalisaatio, robotisaatio ja keinoälyn laajempi hyödyntäminen muuttaa työelämän toimiala- ja tehtävärakenteita, yritysten toiminta- ja ansaintalogiikkaa sekä työn tekemisen tapoja ja työn sisältöjä. Työelämän osaamistarpeet muuttuvat välillä hyvinkin nopeasti, ja yksilön osaaminen vanhenee nopeammin kuin aikaisemmin. Monia ammatteja tulee nyky muodossaan häviämään ja uusia syntyy tilalle. Useiden työtehtävien ja ammattien tehtävät ja osaamisvaatimukset muuttuvat merkittävästi. Osaamista on tarve kehittää ja uudistaa läpi työuran, jotta osaaminen vastaa muuttuvia vaatimuksia.

Vapaassa sivistystyössä on vapaa hakeutumisoikeus kuntarajoista riippumatta. Valtionosuus maksetaan sille oppilaitokselle, joka järjestää koulutuksen. Valtionosuus kattaa vain osan kustannuksista, joten loppurahoitus tulee opiskelijalta tai ylläpitäjäkunnalta.

3.6.4 Nuorisotyö ja liikuntapalvelut

Nuorisolain (1285/2016) mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Kunnan tulee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja -toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Kunnan tulee olla tarpeen mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten sekä nuorten, heidän perheidensä, nuorisoalan järjestöjen, seurakuntien ja muiden nuorisotyötä tekevien tahojen kanssa. Paikallisten viranomaisten yhteistyön suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava ohjaus- ja palveluverkosto tai muu vastaava yhteistyöryhmä, jonka kohderyhmänä ovat kaikki kunnassa asuvat nuoret. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen verkosto. Kunta voi niin halutessaan järjestää etsivää nuorisotyötä. Nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovutettava laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten.

Kunnan velvollisuus järjestää nuorisotyötä ei ole sidottu kunnassa asumiseen. Täten tarvetta säädösten joustavoittamiseen ei jatkossakaan ole, koska kunnat voivat jo nyt varsin vapaasti itse päättää, miten ne nuorisotoimintansa järjestävät.

Liikuntalain (390/2015) mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kunnan tehtävä. Kunnan asukkaiden liikunnan toteuttamiseksi kunnan tulee järjestää liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla liikunnan kansalaistoimintaa sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Lisäksi kunnan tulee tehdä omien toimialojensa välistä yhteistyötä ja kehittää paikallista, alueellista ja kuntien välistä yhteistyötä. Liikuntapalvelut sekä sisä- ja ulkoliikunnan olosuhteet ovat nykyisellään varsin joustavasti henkilöiden käytettävissä yli kuntarajojen. Esimerkiksi uimahalleja ei ole jokaisessa kunnassa, jolloin uimahallipalveluja käytetään toisen kunnan puolella. Urheiluseuratoiminnassa kuntarajat eivät ole osallistumisen esteenä, vaan seuran jäsenistö voi koostua useammankin kunnan asukkaista ja liikuntapalveluja ja olosuhteita käytetään urheiluseuran kotipaikkakunnan mukaan.

Kunnan velvollisuutta järjestää liikuntapalveluja ei ole sidottu kunnassa asumiseen tai kotipaikkaan. Täten tarvetta säädösten joustavoittamiseen ei jatkossakaan ole, koska kunnat voivat jo nyt varsin vapaasti itse päättää, miten ne liikuntatoimintansa järjestävät.

Jos kaksoiskuntalaisuus mahdollistettaisiin, vaikuttaisi se liikunta- ja nuorisotoimen valtionosuuksien laskentatapaan riippuen siitä, laskettaisiinko henkilö täytenä molempien kuntien asukkaaksi vai puolikkaana molempien kuntien asukkaaksi. Liikuntatoimen valtionosuusperusteena on kunnan asukasluku ja nuorisotoimen valtionosuusperusteena alle 29-vuotiaiden kuntalaisten määrä.

3.6.5 Kulttuuri-, museo- ja kirjastopalvelut

Kansalaiset voivat vapaasti valita, mihin museoon, teatteriin, orkesteriin, kirjastoon ym. menevät, eli palveluiden käyttö ei ole sidottu kotikuntaan. Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa, millä tarkoitetaan mm. taiteen harjoittamista, harrastamista, taidepalveluiden tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista. Kunnan tehtävänä on myös taiteen perusopetuksen ja harrastusta tukevan opetuksen järjestäminen taiteen eri aloilla (laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992, laki taiteen perusopetuksesta (633/1998) sekä keskeinen rooli taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan ylläpitäjinä ja rahoittajina myös yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Valtio osallistuu toiminnan rahoittamiseen museolaissa (729/1992) ja teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992) määrätyillä edellytyksillä. Kirjasto- ja kulttuuritoimen tehtävät ovat lakisääteisiä, eli tehtävä on kunnan järjestettävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkittavissa.

Kirjastopalvelut ovat (laki yleisistä kirjastoista (1492/2016) kuntien käytetyin kulttuuripalvelu. Kirjastotoiminnan tavoitteena on edistää osallisuutta ja hyvinvointia tukemalla väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia mm. omaehtoiseen osaamisen kehittämiseen sekä sivistykseen ja kulttuuriin. Tulevaisuuden kunnassa kirjasto tilana on kuntalaisille yhä tärkeämpi kokoontumis- ja kohtaamispaikka.

Kulttuuripalvelut vaikuttavat kunnan asukkaiden osallisuuteen, aktiivisuuteen, elämänlaatuun ja hyvinvointiin, joten niillä on myös vaikutusta esimerkiksi sairauksien ja syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn. Kansalaisten kulttuurisen osallisuuden ja osallistumisen toteutumisen on edellytys sille, että taiteen ja kulttuurin hyvät vaikutukset voivat rikastuttaa kaikkien elämää. Edistäessään näitä tavoitteita kulttuuripolitiikka lisää sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia yhteiskunnassa sekä vahvistaa demokratiaa. Tulevaisuudessa maakunta- ja kuntahallinnon muuttuessa on varmistettava, että kunnilla on riittävät resurssit kirjasto- ja kulttuuripalveluiden järjestämiseen.

Koska kulttuuri-, museo- ja kirjastopalvelujen saaminen ei ole sidottu kunnan asukkuuteen, ei kaksoiskuntalaisuuden mahdollistaminen vaikuttaisi palvelujen saantiin. Koska em. tehtävien valtionosuusrahoitus on sidottu lähtökohtaisesti asukasmäärään, voisi se vaikuttaa kuntien rahoituksen jakautumiseen.

3.7 Maankäyttö ja rakentaminen ja ympäristöhuolto

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunnalla on valtaa ja vastuuta kaavoitusasioissa. Kunnalla on oikeus päättää kaavoituksessaan, mitä ranta-alueita se osoittaa vain loma-asutukseen ja mitä pysyvään asumiseen. Näillä on erilaisia vaikutuksia esimerkiksi palvelujen järjestämisen ja myös vaikkapa vesihuollon suhteen. Kunta voi osoittaa kaavassa alueita, joilla sekä pysyvä asuminen että lomarakentaminen on mahdollista, jos vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kaavalle asetetut sisältövaatimukset täyttyvät. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty, että olennainen käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää rakennusluvan. Olennaisena käyttötarkoituksen muuttamisena pidetään loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamista pysyvään käyttöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:n myötä kunta voi halutessaan helpottaa käyttötarkoituksen muutoksia osoittamalla rakennusjärjestyksessään alueet, joilla loma-asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain alueita, joilla ei ole voimassa asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

Rakennusjärjestyksen määräys ei koske pysyvän asumisen asuinrakennukselle säädettyjä teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista. Jos vapaa-ajanasunto ei täytä näitä teknisiä vaatimuksia ja vaatimuksista halutaan poiketa, tulee asia ratkaista sitä koskevalla poikkeamispäätöksellä. Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kunta arvioi vaikutukset rakennusjärjestystä laatiessaan.

Vapaa-ajanasunto pysyväksi

Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön liittyy kuntien kaavoituksen ja rakentamisen lupakäytäntöjen lisäksi kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Kunnan kannalta kysymyksessä on osittain maankäytön suunnitteluun liittyvä asia ja osittain kuntien poliittiseen päätöksentekoon liittyvä asia. Maankäyttö ja rakennuslain (MRL) mukaisessa suunnittelussa vakituiselta asunnolta edellytetään mm, että se sijaitsee asumiseen soveltuvalla paikalla, mantereella asunnolle johtava tie kääntöpaikkoineen on riittävä pelastusajoneuvoille ja jätevesihuolto on järjestettävissä. Itse rakennukselle on asetettu teknisiä vaatimuksia kuten asuinhuoneiden korkeus, ikkunoiden tarjoama valoisuus ja lämpöeristyksen riittävyys. Rakennusluvan edellytyksistä on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty erikseen. Kyseessä on oikeusharkintainen lupa, jonka käsittelee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Loma-asunnolta ei vaadita yhtä korkeaa rakennusteknistä tasoa. Osa loma-asunnoista rakennetaan nykyisin ainakin osittain vakituisten asuntojen kaltaisiksi. Suuri osa nykyisistä mökeistä taas on iäkkäitä ja talotekniikaltaan vaatimattomia.

Valtaosa maamme loma-asunnoista sijaitsee pitkinä nauhamaisina rakenteina vesistöjen varsilla. Kunnan palvelukeskukset ovat kaukana loma-asunnoista ja tiet mökeille ovat joskus vaikeakulkuisia varsinkin talvikausina. Vapaa-ajanasuntoja on paljon rannoilla ja saarissa sekä jonkin verran myös maaseudun kylissä ja vesistöillä haja-asutusalueilla. Loma- ja hiihtokeskusten alueilla sijaitsee myös paljon loma-asuntoja ja näillä alueilla työskentelevät henkilöt saattavat asua loma-asunnoissa sesonkiaikoina tai vakituisuolteisesti. Suomen kunnat ovat loma-asutuksen sijoittumisen suhteen hyvin erilaisia. Vapaa-ajanasunnoilla asumisen määrää ei säännellä tai seurata.

Kun vapaa-ajan asunto muuttuu omistajan pysyväksi asunnoksi omistaja voi saada taloudellisia etuja kunnallisveron, kiinteistöveron, myyntivoiton veron ja asuntolainan verövähennyksen seurauksena. Vapaa-ajan asunnon muuttaminen pysyväksi aiheuttanee enimmäkseen muuttoa kaupungeista maaseutukuntiin. Toisaalta kunnallisveron erilaisuus voi tuoda asukkaita korkean veroasteen maalaiskunnista matalamman veroasteen kaupunkikuntien loma-asutusalueille kunnan hyvän palvelutarjonnan piiriin.

Viranomaiset eivät sääntele tai seuraa vapaa-ajanasunnoilla asumisen määrää. Vapaa-ajanasuntoihin muuttaminen on yleistynyt viime vuosina, kun yhä useammat vapaa-ajanasunnot vastaavat teknisiltä ominaisuuksiltaan ja varustelutasoltaan ympärivuotisia asuntoja. Vapaa-ajanasunnolla voi asua pysyvästi, vaikka rakennuksen käyttötarkoitusta ei muuteta. Vapaa-ajanasunto voi myös olla henkilön ainoa asunto. Vapaa-ajanasuntoihin muuttaminen on johtanut vaihtelevaan kotikuntalain (201/1994) soveltamiseen ja ongelmiin kotikunnan rekisteröinnissä, kun vapaa-ajanasuntoon muuttava on halunnut sen vakinaiseksi asuinpaikakseen. Maistraattien käytäntöjen yhtenäistämiseksi maistraatit ovat ohjeistuksellaan päättäneet yhtenäisestä menettelytavasta muuttoilmoituksen käsittelyssä tilanteissa, kun vakinainen muutto tapahtuu vapaa-ajanasuntoon. Menettelytapaa koskevan ohjeen mukaan maistraateissa kotikunnan vaihtuminen vapaa-ajanasunnon sijaintikuntaan katsotaan mahdolliseksi, vaikka kiinteistöllä olevan rakennuksen käyttötarkoitusta ei muutettaisikaan, jos muuttaja osoittaa kiinteän yhteyden kiinteistön sijaintikuntaan. Tarvittaessa maistraatti voi pyytää muuttajalta lisäselvitystä rakennuksen soveltuvuudesta ympärivuotiseen asumiseen. Kotikunnaksi merkitään kiinteistön sijaintikunta ja väestötietojärjestelmään voidaan merkitä vapaa-ajanasunnon osoite postiosoitteeksi. Asuinpaikaksi merkitään vailla vakinaista asuntoa.

Maistraatin tekemä ratkaisu ei sido muita viranomaisia, kuten esimerkiksi kuntaa, verotajaa tai Kansaneläkelaitosta näiden tehdessä omaa toimialaansa koskevien säännösten soveltamista koskevia ratkaisuja. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaan. Kotikuntalaisia ei ole viittauksia maankäyttö- ja rakennuslakiin eikä muihinkaan erityislakeihin. Kunnan vastuista ja velvoitteista palveluiden järjestämiseksi säädetään erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännössä voi olla viittauksia kotikuntalain mukaiseen asuinpaikkaan, jonka mukaan kunnan vastuut määräytyvät. Osa kunnan palveluista ja kuntalaisen oikeuksista on sidottu asuinpaikkaan. Tällaisia ovat esim. koulukuljetukset ja vanhusten kotihoidon palvelut. Osa kuntalaisen oikeuksista on sidottu kotikuntaan. Tällainen on esim. vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa.

Väestörekisteritietojen merkintä siitä, että vapaa-ajanasunnolla asuva henkilö on vailla vakituista asuntoa saattaa joissakin tilanteissa hankaloittaa henkilön asioiden hoitoa, esimerkiksi luottokortin tai lainan saantia. Väestörekisterikeskus on ryhtynyt selvittämään mahdollisuutta perustaa väestötietojärjestelmään uuden 900-ryhmän, jolla korvattaisiin merkintä 'vailla vakinaista asuntoa'.

Usein vaatimuksen pysyvän asunnon ja vapaa-ajan asunnon osalta ovat erilaiset. Vapaa-ajan asuntojen muuttaminen pysyvään asumiseen voivat lisätä kuntien menoja useilla tavoilla, vaatimukset perusinfra osalta kasvaa (vesihuolto, viemäri, valaistus, tiestö, kadunpito, jne). Samoin jätehuollon osalta kuntien vastuut saattaisivat kasvaa.

Uudet vakituiset kuntalaiset voivat tuoda kunnalle tuloja ja vireyttä. Toisaalta kunnalle voi myös muodostua enemmän kuluja kuin tuloja. Kunnallistaloudelliset seuraukset riippuvat tulijoiden kunnalle maksamista verotuloista ja toisaalta henkilöiden tai perheiden elämänvaiheeseen liittyvästä palveluiden tarpeesta. Jos rakennus on vakituisen asumisen rakennus, sen seuraavat omistajat tai asukkaat voivat taas muuttaa tilanteen. Rakennusten käyttötarkoitusta ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa asukkaiden elämänvaiheiden tai uusien omistajien tai vuokralaisten mukaan. Samalla alueella tai sijainniltaan ja ympäristöltään samankaltaisilla alueilla rakennusten omistajia tulee kohdalla yhdenmukaisesti. Yhden rakennuksen käyttötarkoituksen muutos useimmiten johtaa samaan kohteluun kaikkien osalta. Jako vakituisen ja vapaa-ajan asumisen välillä sitoutuu MRL:n mukaisessa päätöksenteossa siis rakennukseen, ei sen asukkaisiin.

Kaksoiskuntalaisuutta ja monipaikkaisuutta tarkasteltaessa on huomioitava, että asumisen, asuntojen ja asuinrakennusten taso Suomessa ei laske. Haja-asutus alueiden asuntorakennusten kysynnän ja tarjonnan tasapainoa ei nopeasti horjuteta tai aiheuteta jo nykyisinkin alhaisen hintatason laskua. Huomioitava on myös, että mahdollisuus kesäkäyttöön tarkoitettujen kevyemmin rakennusteknisin vaatimuksin rakennettavien mökkien rakentamiseen säilyy. Lisäksi huomioitava on, että kuntiin ei synny suunnittelematonta taajamarakentamista tai kasvavaa pysyvää asutusta alueille, joille ei ole taloudellisesti mahdollista tuottaa kunnallisia palveluja. Rakentamista ohjaavan maankäyttö- ja rakennuslain sekä henkilöiden asuinpaikkaa ohjaava kotikuntalain ja tuloveroa ja kiinteistöveroä ohjaavan verolainsäädännön tulee toimia harmonisesti. Rakennusten käyttötarkoituksen muutoksilla, asuinkunnan vaihtelulla tai monipaikkaisella asumisella ei kannusteta verojen välttelyyn. Mahdollistetaan edelleen kuntien harkinnan ja päätöksenteon mukaan kaavoituksen ja kaavamerkinnoin suunnitella alueita, joille sallitaan sekä pysyvien asuntojen että loma-asuntojen rakentaminen. MRL:n mukaisessa päätöksenteossa muutos vakituisen ja vapaa-ajan asumisen välillä sitoutuu rakennukseen, ei sen asukkaisiin. Eli rakennus on pysyvään asuinkäyttöön tarkoitettu sen asukkaista riippumatta. Suunnittelussa ja päätöksenteossa tulee voida huomioida maanomistajien tasapuolinen kohtelu myös alueellisin kriteerein. Vanhus- ja muiden lähihoitopalveluiden saatavuuden tulee olla turvattu. Luonnon- tai ympäristönsuojelun tasoa ei heikennetä pysyvällä rakentamisella alueilla, joissa on merkittäviä luonto- tai eliölajeja.

4 Valtionosuusjärjestelmä

4.1 Nykyisen valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteista

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudet (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaiset valtionosuudet ja avustukset määräytyvät koko kalenterivuotta koskien. Tämä koskee myös esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausjärjestelmää, jolla hallinnoidaan keskitetyksi rahoituksen siirtyminen oppilaan opiskelupaikan ollessa jokin muu kuin oma kotikunta. Valtionosuudet maksetaan kunnille ja muille saajille kuukausittain tasasuuruissa osissa. Peruspalvelujen valtionosuuksien määräytymistekijöitä koskevat tiedot perustuvat pääosin vuotta vanhoihin tietoihin esim. väestön ikärakenteesta ja sairastavuudesta.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisältyy myös tulojen tasauselementti; verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella tasataan nimensä mukaisesti kuntien välisiä veropohjan eroja. Tasausjärjestelmällä varmistetaan, että jokaisen kunnan tasatun verotulon määrä on lähellä maan keskimääräistä verotuloa asukasta kohden. Jos kunnan verotulon määrä alittaa maan keskimääräisen verotulon, kunta saa valtionosuuksina maksettavaa tasauslisää 80 prosenttia em. erotuksesta. Taas puolestaan kunnan verotulo ylittää maan keskimääräisen, kunnan valtionosuuksista vähennetään tasausvähennyksenä n. 30 prosenttia (kasvaen lievästi progressiivisesti verotulojen kasvun mukaan) em. ylityksestä. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus yhdessä varsinaisen tarvetekijöihin perustuvan valtionosuuksien kanssa luovat edellytykset sille, että kaikilla on lähtökohtaisesti lähes tasavertaiset resurssit lakisääteisten peruspalveluiden järjestämiseen.

Mahdollinen kaksoiskuntalaisuus koskisi erityisesti mm. vapaa-ajan asuntovaltaisia kuntia, jotka saavat nykyisin vapaa-ajan asukkailta osin merkittäviä kiinteistöverotuloja. Nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa ei ole mukana kiinteistöverotuloja muutoin kuin ydinvoimalaitosten osalta ja nekin vain 50 prosenttisesti. Näin ollen vapaa-ajan asuntovaltaiset kunnat

saavat täyden hyödyn vapaa-ajan asuntojen kiinteistöverosta. Tasausjärjestelmässä huomioidaan em. ydinvoimalaitosten kiinteistöveron lisäksi kunnallis- ja yhteisövero.

4.2 Kaksoiskuntalaisuuden huomioon ottaminen valtiosuusjärjestelmässä

Kuntien valtiosuusjärjestelmän kannalta kaksoiskuntalaisuus olisi ongelmallinen ja monipaikkaisuus lisäisi ongelmatiikkaa. Lähtökohtaisesti valtiosuuksien olisi määräydyttävä ns. ensisijaisen kotikunnan mukaisesti, koska valtiosuuksien laskentatietoja (esim. 7-vuotias asukas) ei voida jakaa kahteen kuntaan. Valtiosuuden määräytyminen kahteen kuntaan voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että ns. ensisijaisen kotikunnan asukasta kohden lasketusta valtiosuuden kokonaismäärästä siirrettäisiin esim. puolet toissijaiselle kotikunnalle. Tämä olisi kuitenkin ongelmallista siinä mielessä, että samalla siirtyisi velvollisuus toissijaiselle kunnalle tarjota lakisäätteiset palvelut. Riippuen ensisijaisen kotikunnan valtiosuuksien asukasta kohden lasketusta kokonaismäärästä, siirtyvä valtiosuuden määrä saattaisi poiketa merkittävästi toissijaisen kotikunnan valtiosuuden määrästä ja kyseisen asukkaan palveluiden käytön aiheuttamasta kustannuksesta. Esimerkiksi Helsingin kaupungin valtiosuudet per asukas¹ ovat selvästi pienemmät kuin Puumalan kunnan², joten Puumalan kaksoiskuntalaisen tuomat valtiosuudet suhteessa kaksoiskuntalaisesta aiheutuviin kustannuksiin saattaisivat olla selvästi pienemmät kuin varsinaisen puumalalaisen. Vastaavasti jos henkilö valitsisi ensisijaiseksi kotikunnaksi Puumalan ja toissijaiseksi Helsingin, niin Helsinki saisi kaksoiskuntalaisesta valtiosuutta selvästi varsinaista helsinkiläistä enemmän. Tämä koskee myös sote-uudistuksen jälkeistä tilannetta esimerkiksi perusopetuksen järjestämisessä. Peruspalveluiden valtiosuuksien määrän kuntakohtaisesti suureen vaihteluväliin vaikuttavat erityisesti verotuloihin perustuva valtiosuuksien tasaus sekä erot ikärakenteissa ja sairastavuudessa.

Em. siirtyvien valtiosuuksien ja aiheutuvien kustannusten kohtaanto ongelmaa lieventäisi verotulojen siirtyminen valtiosuuksien ohella. Tämä taas vaikuttaisi verotuloihin perustuvaan valtiosuuksien tasaukseen. Esimerkiksi jos tasauslisää saavan kunnan verotulot kasvavat niin sen saamat tasauslisät vähenevät ja päinvastoin.

Edellä kuvatut menettelyt kuitenkin monimutkaistaisivat jo ennestään osin vaikeaselkoista kuntien rahoitusjärjestelmää ja niiden tuomat haitat saattaisivat käytännössä muodostua jopa hyötyjä suuremmiksi kuntien talouden kannalta.

1 Vuonna 2017 Helsingin peruspalvelujen valtiosuudet ja kotikuntakorvaukset yht. 223 €/asukas

2 Vuonna 2017 Puumalan peruspalvelujen valtiosuudet ja kotikuntakorvaukset yht. 3 741 €/asukas

Kunnan talouden suunnittelussa tulisi voida huomioida kaksoiskuntalaisuus sekä kunnan saaman verorahoituksen, verotulojen ja valtionosuuksien määrässä että toimintamenoissa. Taloussuunnittelun näkökulmasta kunnan asukasluvun määräytymisen tulisi olla täsmällisesti tiedossa. Kaksoiskuntalaisuus tai mahdollisesti monipaikkaisuus sidottuna kotipaikka-käsitteeseen tulisi olla silloin tarkkarajaista.

Maakuntien valtionosuusrahoitus

Maakuntien valtionosuusrahoituksen näkökulmasta kaksoiskuntalaisuuden luomat ongelmat ovat pitkälti samansuuntaisia kuin mitä nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Maakuntien laskennallinen rahoitus perustuu pitkälti sen asukkaiden tarpeeseen. Maakunnille myönnetään laskennallista rahoitusta erilaisten määräytymistekijöiden (ikäluokat, sairastavuus, sosioekonomisia tekijöitä) sekä olosuhdetekijöiden (esim. asukastiheys) perusteella. Määräytymistekijöiden jakaminen kahteen eri maakuntaan on hyvin ongelmallista ja jopa mahdotonta. Maakuntien väestöpohja eroaa hyvin paljon toisistaan, mikä näkyy myös maakuntien laskennallisessa rahoituksessa. Maakuntien väliset äärierot sote-rahoituksessa ovat 1000 euroa asukasta kohden laskettuna. Kuten kuntamaailmassa, siirtyvä rahoituksen määrä saattaisi poiketa merkittävästi toissijaisen kotimaakunnan rahoituksen määrästä ja kyseisen asukkaan palveluiden käytön aiheuttamasta kustannuksesta.

Maakuntien rahoitus on asiakasmaksuja lukuun ottamatta täysin valtiorahoitteinen, joten kaksoiskuntalaisuuden aiheuttamat ongelmat verrattuna kuntamaailmaan olisivat todennäköisesti isommat, koska lakisääteisten tehtävien rahoitukseen ei ole verotusmahdollisuutta.

5 Kotikunta ja väestötietojärjestelmä sekä vaikutus tilastoihin ja oikeuspaikkaan

5.1 Kotikunta ja väestötilastojärjestelmä

Kotikuntalain (201/1994) 1 §:n mukaan laissa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpito-kunnan määräytymisestä. Kotikuntalain mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpito-kunta merkitään väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka. Henkilön kotikunta määräytyy näin ollen kotikuntalain mukaan.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, myöhemmin väestötietolaki) 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan.

Kotikuntalain ja väestötietolain näkökulmasta kahden kotikunnan mahdollistaminen merkitsisi sitä, että molempiin lakeihin lisättäisiin säännökset siitä, että väestötietojärjestelmään on mahdollista merkitä kaksi kotikuntaa. Tai jos päädyttäisiin ratkaisuun, jossa voidaan merkitä yksi kotikunta ja toinen ”toissijainen kunta” (jolla jotain oikeudellisia vaikutuksia), tulisi näihin lakeihin lisätä säännökset näin määräytyvien henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien kuntien merkitsemisestä.

Kaksoiskuntalaisuutta koskevan kysymyksen ratkaiseminen ei kuitenkaan liity lähtökohtaisesti kotikuntalain tai väestötietolain muuttamiseen. Jos henkilöllä voisi olla kaksi kotikuntaa tai yksi kotikunta ja toinen ”toissijainen kunta”, pitäisi ensin ratkaista, mikä merkitys näillä kunnilla olisi kyseisen henkilön elämässä: eli mihin henkilö maksaisi veronsa, mistä henkilöllä olisi oikeus saada palveluita, missä henkilöllä olisi äänioikeus jne. Nämä kysy-

mykset määrittäisivät sitten sen, että miten väestötietojärjestelmään merkinnät tehtäisiin, eli lainmuutokset ovat näin ollen kotikuntalain ja väestötietolain osalta luonteeltaan teknisiä ja ne ovat valmisteltavissa vasta sitten, kun tiedetään, millaiseen ratkaisuun päästään edellä mainituissa kotikunnan tai kotikuntien vaikutuksissa henkilön asemaan.

Kotikuntalaki on yleislaki, jota sovelletaan lain 1 §:n 3 momentin mukaan väestökirjapidon lisäksi myös muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla ja asuinpaikalla on vaikutusta ao. viranomaisen ratkaisuun. Kotikuntalaissa tai väestötietolaissa ei säädetä esimerkiksi henkilöiden oikeudesta julkisiin palveluihin, henkilön velvollisuudesta maksaa veroja, henkilön oikeudesta äänestää kuntavaaleissa tai kuntien valtionosuuksien määräytymisestä kuntalaisuuden perusteella. Nämä kaikki kuntalaisuuteen liittyvät oikeudet, velvollisuudet, edut ja muut vaikutukset määräytyvät aina erityislainsäädännön mukaisesti.

Kotikuntakäsite on käytössä varsin laajasti voimassa olevassa muussa lainsäädännössä. Valtion säädöstietopankkiin (Finlex) sisältyvään ajantasaisen lainsäädännön osioon tehty (hakuehto: kotikun*) haku tuotti tuloksena noin 130 erillistä lakia tai asetusta, joihin sisältyvissä yksittäisissä säännöksissä henkilön kotikunnalla on oikeudellisia vaikutuksia. Nämä säännökset voidaan jakaa karkeasti seuraaviin kuuteen pääryhmään:

- 1) viranomaisen toimivaltaa tai toimivaltaista tuomioistuinta koskevat säännökset (noin 30 prosenttia kokonaismäärästä),
- 2) kansalaiselle kuuluvaa oikeutta (esim. metsästysoikeus, äänioikeus) tai asetettua velvollisuutta (esim. ilmoitusvelvollisuus) koskevat säännökset (noin 20 prosenttia kokonaismäärästä),
- 3) viranomaiselle asetettua toimintavelvoitetta (esim. ilmoitusvelvollisuus, hoitovelvoite) koskevat säännökset (noin 20 prosenttia kokonaismäärästä),
- 4) rekisterin tms. tietosisältöä (esim. vaaliluettelon, todistuksen tai otteen sisältö) koskevat säännökset (noin 10 prosenttia kokonaismäärästä),
- 5) kotikunnan tms. määrittelyä (esim. kunnan tai seurakunnan jäsenyys) koskevat säännökset (noin 10 prosenttia kokonaismäärästä),
- 6) muita seikkoja (esim. tiedon julkisuus tai salassapito, rahoituslaskelman peruste, maksuosuuden määräytyminen, lain soveltamisala) koskevat säännökset (noin 10 prosenttia kokonaismäärästä).

Näistä säädöksistä noin 20 prosentissa on suora viittaus kotikuntalakiin. Lisäksi tarkastelujoukossa oli muutama viittaus nyt jo kumotun väestökirjalain (141/69) mukaiseen kotipaikkaan.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi kotikuntalain, väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 78/2016) todetaan (s. 17):

”Tämän esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu mahdollisuutta toissijaisen asuinpaikan tallettamiseksi väestötietojärjestelmään. Asia on noussut esiin erityisesti lasten vuoroasumisen lisääntymisen myötä. Toissijaista asuinpaikkaa koskevalla merkinnällä mahdollistettaisiin muun muassa lasten kahdessa eri osoitteessa asumisen entistä selkeämpi näkyvyys väestötietojärjestelmään talletetuissa tiedoissa. Asialla on liittymä muun muassa kahden kotikunnan merkitsemisen mahdollistamiseen. Tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei ole kuitenkaan riittävän kattavasti ollut mahdollista arvioida tarkemmin niitä hyötyjä ja vaikutuksia, joilla toissijaisen osoitteen merkitsemisellä joko ilman kotikuntamerkinnän muuttumista tai kahden kotikuntamerkinnän mahdollistavana olisi. Kysymys kahden kotikunnan merkitsemisen mahdollisuudesta on toiminnallisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti erittäin laaja kysymys, erityisesti siitä syystä, että sosiaaliturva perustuu Suomessa kunnan jäsenyyteen ja näin ollen asumiseen kunnan alueella. Toissijaisen asuinpaikan sekä kahden kotikunnan merkitsemisen mahdollisuutta tulisi näin ollen selvittää erillisessä monialaisessa valmistelussa.”

5.2 Vaikutus tilastoihin - Kuntatiedon käyttö tilastoissa ja kaksoiskuntalaisuuden vaikutukset tilastoihin

Tilastokeskus tuottaa valtaosan Suomen virallisesta tilastosta. Suurin osa tilastoista perustuu vähintään välillisesti EU:n säädöksiin ja sitoumuksiin. Vuosittain Tilastokeskus tuottaa tietoja 160 eri tilastosta ja julkistuksia on yli viisisataa. Kaikista tilastoista tuotetaan julkistuksen yhteydessä taulukoita myös avoimena datana Tilastokeskuksen internet-sivuille.

Koko väestöä ja eri väestöjoukkoja (työlliset, työttömät, opiskelijat, tutkinnon suorittaneet, asuntokunnat, perheet, äänioikeutetut syntyneet, kuolleet, muuttaneet jne.) tilastoidaan ja taulukoidaan asuinkunnan ja asuinpaikkaan pohjautuvien muiden alueluokitusten mukaan. Myös väestöennuste pohjautuu tietoihin henkilön asuinkunnasta ja asuinkunnassa tapahtuviin väestömuutoksiin.

Asuinkuntaa käytetään myös apuna uusien muuttujien ja tietojen määrittämisessä. Esimerkiksi asuntokuntien (kotitalouksien) tai perheiden muodostaminen ja tilastointi pe-

rustuvat tietoihin henkilön kotikunnasta ja siellä olevasta asunnosta. Asuntokunnat ja perheet muodostuvat samassa asunnossa asuvista henkilöistä. Jos henkilöt voisivat valita kaksi samanveroista kotikuntaa, niin nykymuotoisia asunto- ja perhetilastoja ja näitä määritelmiä hyväkseen käytäviä tilastoja ei voitasi tuottaa. Tällä olisi vaikutuksia esimerkiksi yksinasuvien, lapsiasuntokuntien ja vanhusasuntokuntien määriin ja asumisväljyystietoihin, asuntokunta/kotitalouden rakenne- ja elinvaihetietoihin.

Lisäksi kaksoiskuntalaisuudella olisi vaikutuksia moniin muihin asuntokuntakäsitettä tai vakinaisesti asuttua asuntoa/rakennusta hyödyntäviin tilastoihin mm. tulonjakotilastoon, asumisen energiankulutustilastoon, aluetilinpitoon ja henkilöihin liittyvien otospohjaisten tilastojen painorakenteisiin.

Työllisiä voidaan tilastoida sekä asuinkunnan että työssäkäyntikunnan mukaan. Kunnassa asuvien työllisten/työttömien/eläkeläisten/lasten ym. määrä antaa ainakin epäsuorasti tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta ja palvelujen tarpeesta yms.

Tilastokeskus tuottaa tilastoa alueellisesta liikkuvuudesta esim. työssäkäynti ja opiskelu asuinkunnan ulkopuolella, alueellinen sijoittuminen tutkinnon suorittamisen jälkeen tutkinnon suorittaneiden kotikunnan (asuinkunnan) ja koulutuksen sijaintikunnan välillä. Kaikkien näiden tilastojen sisältöihin ja tuloksiin kotikunnan määrittämisellä on vaikutuksia.

Yritysten toimintaa kuvaavissa tilastoissa niiden oikeudellisten yksiköiden, joiden Verohallinnon oikeudellinen muoto on liikkeen-, ammatin- ja maatalouden harjoittaja, kotikunta on sama kuin yrittäjän kotikunta. Suomen yrityksistä noin 40 – 45 prosenttia on liikkeen-, ammatin- ja maatalouden harjoittaja, joten kaksoiskuntalaisuus vaikuttaisi mahdollisesti osaan yritysaineiston yksiköitä. Myös aluetilinpitossa kotikuntatietoa käytetään jaettaessa kotitalouksien tulotietoja henkilön kotikunnan mukaan.

Henkilön kotikuntatiedolla on vaikutusta myös palkansaajien työpanoksien estimointeihin. Palkansaajan kotikuntaa käytetään taustatietona työpanoksen suuruuden laskennassa. Tässä tehtävässä on eduksi tietää henkilöiden pääasiallinen kotikunta.

5.3 Arviointi Tilastokeskuksen näkökulmasta

Yksityiskohtainen arviointi kaksoiskuntalaisuuden vaikutuksista tilastoille ei ole mahdollista ilman tarkempaa kuvausta suunnitellusta toteuttamistavasta. Yleisluonteisesti voidaan kuitenkin todeta, että kaksoiskuntalaisuudella olisi heijastusvaikutuksia erittäin isoon osaan Tilastokeskuksen tilastoja, joissa perusjoukkona on koko väestö tai jokin väestön osa. Sillä olisi suoraan vaikutuksia mm. väestötilastoihin (esim. kuntien väkilukutiedot),

kuntien välisiin muuttoliiketilastoihin, väestöennusteeseen sekä kaikkiin niihin aluetilastoihin, joiden perusjoukkona on Suomessa asuva väestö (esim. työssäkäyntitilasto, koulutustilastot, perhe- ja asuntokuntatilastot, työvoimatutkimus jne). Monia tilastoja tuotetaan myös kuntaa pienemmillä aluejaoilla (osa-alueet, postinumeroalueet, karttaruudut). Tähän kaksoiskuntalaisuudella olisi myös vaikutuksia.

Henkilön vakinainen asuinpaikka määrittää väestön sijainnin, muuttojen lähtö- ja tulokunnat, syntymäkunnan jne. ja on perustana asuntokuntien ja perheiden muodostamiselle. Tilastointi vaikeutuu olennaisesti, jos tasavertaisia kotikuntia olisi mahdollista rekisteröidä useampia.

Jos ensisijainen ja toissijainen kotikunta olisivat lainsäädännöllisesti selkeästi määriteltyjä käsitteitä, nykyisenkaltainen tilastotuotanto ja prosessit pystyttäisiin turvaamaan. Henkilön ensisijaista asuinpaikkaa käytettäisiin tilastoinnin perustana. Asuntokunnat ja perheet pystyttäisiin rekisteripohjaisesti määrittelemään ensisijaisen kunnan perusteella. Tämä edellyttää kuitenkin, että kaikille perheenjäsenille ilmoitetaan sama kotikunta ensisijaiseksi kunnaksi (sama asuinpaikka/asunto).

Ensisijainen kotikunta olisi määriteltävä henkilölle siten, että se rinnastuisi nykyiseen kotikuntakäsitteeseen sekä kansainväliseen määritelmään, jonka mukaan ensisijaiseksi merkittäisiin se kunta, jossa henkilö viettää suurimman osan ajastaan. Tietoa toissijaisesta kunnasta voitaisiin myös hyödyntää tilastoinnissa ja tarvittaessa tehdä taulukointeja sen mukaan. Tällöin toissijaisen kunnan asunnon osoite ja muut vastaavat rekisteritiedot olisi ilmoitettava.

Jos henkilöllä voisi olla kaksi tasaveroista kotikuntaa, alueittaisten tilastojen tuottaminen olisi nykyistä vaikeampaa ja monimutkaisempaa. Myös tietojen käyttäjän näkökulmasta tasaveroisiin kotikuntiin pohjautuvat aluetilastot olisivat tulkinnanvaraisia.

Tilastokeskuksen näkökulmasta olisi tärkeää, että kaksoiskuntalaisuus toteutettaisiin siten, että henkilöille määritettäisiin ensisijainen kotikunta ja mahdollinen toissijainen (asuin) kunta. Samalla on huolehdittava tietojen laadusta, niin että tietojen ylläpito on ajantasaisista ja yhtenäistä. Todennäköistä kuitenkin on, että jonkinlainen katkos aikasarjatietoihin on odotettavissa kaksoiskuntalaisuuden toteutuessa.

5.4 Vaikutukset oikeuspaikkaan

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 1 §:n mukaan luonnollista henkilöä vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä hänellä on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka. Jo nyt on siis joissain tapauksissa mahdollista valita kahdesta toimivaltai-

sesta tuomioistuimesta. Lainkohdan esitöiden (HE 70/2008 vp s. 22-23) mukaan luonnollisella henkilöllä on kotipaikka sillä paikkakunnalla, jossa hän asuu ja olosuhteista voidaan päätellä, että hänen tarkoituksenaan on asua siellä pysyvästi.

Esitöiden mukaan luonnollisella henkilöllä on vakituinen asuinpaikka sillä paikkakunnalla, jossa hän tosiasiallisesti asuu ja jossa hänen tavanomainen elinympäristönsä on. Vakituinen asuinpaikka määräytyy yksinomaisesti tosiasiallisesti vallitsevien, ulkonaisesti havaittavien seikkojen pohjalta. Jotta henkilöllä voitaisiin katsoa olevan vakituinen asuinpaikka tietyllä paikkakunnalla, edellytetään asumiselta tiettyä pysyvyyttä. Esitöissä mainitaan yhtenä esimerkkinä, että jos eläkeläinen asuu kesäkauden, puolet vuodesta kesämökillä ja muun ajan talviasunnossa toisella paikkakunnalla, voi ensiksi mainittu olla kesäkaudella vakituinen asuinpaikka ja jälkimmäinen kotipaikka.

Edelleen esitöissä todetaan, että kotikunta on kotikuntalaissa määritelty siten, että siinä on piirteitä sekä kotipaikan että vakituisen asuinpaikan käsitteestä. Kotikuntalailla on käytännössä huomattava merkitys ratkaistaessa, mikä on henkilön kotipaikka. Väestörekisteriin merkitty kotikunta luo oletettaman henkilön yleisestä oikeuspaikasta. Määritettäessä henkilön kotipaikkaa tai vakituista asuinpaikkaa väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta ei kuitenkaan ole muodollisesti sitova. Kotipaikan ja vakituisen asuinpaikan määrittämisen kannalta ratkaisevia ovat kussakin tapauksessa vallitsevat tosiasialliset olosuhteet. Henkilön kotipaikka voi siis poiketa rekisteriin merkitystä kotikunnasta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain pääsäännön mukaan syyte tutkitaan sen paikkakunnan tuomioistuimessa, missä rikos on tehty. Lain 4 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan syyte rikoksesta voidaan kuitenkin tutkia myös siinä tuomioistuimessa, jonka tuomiopiirissä syytettävä asuu tai vakinaisesti oleskelee, jos asian käsittely siinä katsotaan esitettävään selvitykseen, oikeudenkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin sekä muihin seikkoihin nähden soveliaaksi.

Pykälän esitöissä (HE 82/1995 vp s. 60) todetaan sen vastaavan oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 21 §:n 1-3 momenttia, jotka kumottiin Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetulla lailla. Kyseisen oikeudenkäymiskaaren pykälän esitöiden (HE 40/1990 vp s. 53) mukaan rikosasia saadaan määrätyin edellytyksin käsitellä myös siinä tuomioistuimessa, jonka tuomiopiirissä syytettävä asuu tai vakinaisesti oleskelee. Sanonta "asuu tai vakinaisesti oleskelee" tarkoittaa paikkakuntaa, missä syytettävällä on kotinsa tai asuntonsa tai missä hän työn tai muun syyn takia joutuu oleskelemaan pidemmän ajan kuin mikä on vain tilapäistä oleskelua paikkakunnalla.

Edellä todettu huomioon ottaen kaksoiskuntalaisuutta koskevalla esityksellä ei siten olisi vaikutusta näiden yleissäännösten mukaan määräytyvään oikeuspaikkaan. Lisäksi on olemassa joukko muita forumsäännöksiä.

6 Kokeilukulttuuri ja verkostot

Kunnat ovat ottaneet käyttöön monipaikkaisuutta tukevia, osallistavia ja elinvoimaan vaikuttavia menettelyjä. Hyviä käytäntöjä ja monipaikkaisuutta voidaan edistää luontevasti kokeilukulttuurin ja verkostojen avulla.

- Esimerkiksi Espoon kaupunki on hyödyntänyt digitalisaatiota, pelillistämistä sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmää Suvelan asukaspuiston kehittämisessä. Vastaavaa toimintatapaa olisi helppo hyödyntää kaksoiskuntalaisten osallistumisessa.
- Lukuisat kunnat joko hyödyntävät olemassa olevia mobiilisovelluksia asukkaiden osallistumiseen niin palveluiden kehittämisessä kuin kuntastrategian luomisessa (Lahti, Oulu, tai ovat kehittäneet uusia (Helsinki). Esimerkiksi karttakyselytyökaluilla voidaan kerätä palautetta ja parantaa maankäytön suunnitteluun osallistumista. Asukkaiden paikkamuistoja on koottu ja hyödynnetty sosiaalisen median avulla Sipoossa, Muistojen Nikkilä –projektissa.

Digitalisaation edistämiseen liittyviä toiminnan kehittämishankkeita voidaan toteuttaa toiminnallisena kokeiluna nykylainsäädännön puitteissa. Kokeilujen avulla voidaan kehittää esimerkiksi suomalaista e-kuntalaisuutta. Kokeilussa voidaan kannustaa esimerkiksi digitaalisuuden hyödyntämistä viestinnässä, osallisuuden toteuttamisessa tai päätöksentekomenettelyjen kehittämisessä.

Kuntien digitalisaatioon liittyviä kokeiluhankkeita toteutetaan valtiovarainministeriön hallinnoimassa digikuntakokeilussa. Kokeilu jatkuu maaliskuun loppuun 2019. Digikuntakokeilussa kehitetään kunnan palveluita ja toimintatapoja kokeilukulttuuria hyödyntämällä. Samalla edistetään kokeilukulttuuriajattelua ja -asennetta, kuntien verkostoitumista sekä asiakaslähtöistä toiminnankehittämistä kuntasektorilla. Tavoitteena on edistää kuntien palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa asiakkuuden johta-

misen edellytyksiä. Tähtäimenä on lisäksi antaa muutostukea tulevaisuuden kuntaa rakennettaessa ja aikaansaada näyttöön perustuvaa säästä sekä hillitä kuntien kustannusten kasvua digitalisaatiota hyödyntämällä. Digikuntakokeilussa mukana olevien kuntien kokeilut jakautuvat pääosin neljään eri osa-alueeseen:

- 1) Sähköisen asioinnin ja asiakaspalvelun kehittämisen kokeilut
- 2) Opetus, - kulttuuri, - ja hyvinvointiteemaiset kokeilut
- 3) Osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseen liittyvät kokeilut
- 4) Johtamiseen ja hallinnon kehittämiseen liittyvät kokeilut

Monipaikkaisuutta tukevia kokeiluita toteutetaan kuntalähtöisesti ja niiden tulokset ovat kaikkien kuntien avoimesti hyödynnettävissä.

Kuntaliitossa on käynnissä Kunnat 2021 -kehittämisohjelma, joka tukee kuntia palvelujen, johtamisen ja toimintatapojen uudistamisessa. Kuntaliitossa on käynnissä myös Uskalla kokeilla- ohjelma, joka edistää kuntalähtöisten kokeilujen käynnistymistä ja toteutumista sekä eri toimijoiden välistä vertaiskehittämistä. Ohjelmien kehittämistyön ja verkostomaisen toiminnan kautta kunnat voivat saada tukea myös monipaikkaisuuden ja digitaalisten toimintatapojen ja kokeilujen kehittämiseksi.

Monipaikkaisuutta koskevat ihmisten äänioikeuteen tai kunnallisverotukseen liittyvät kokeilut eivät ole mahdollisia, koska niiden jatkuvuudesta on hyvin ongelmallista säätää johtuen edellä kuvatuista perustuslain reunaehdoista. Uutta kokeilulainsäädäntöä ei siten voi säätää tältä osin. Kokeilumahdollisuutta arvioitaessa tulee huomioida edellä mainitun jatkuvuutta koskevan näkökulman lisäksi alueellisille kokeiluille asetetut perustuslain reunaehdot.

- Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteen. Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilun alueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että kokeilun alueesta säädetään suoraan laissa tai – toissijaisesti – päätöksenteko kokeilun alueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin.
- Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säätelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla mahdollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa.

- Määräaikaiselle kokeilulle tulee olla hyväksyttävä syy ja kokeiluun osallistuvat kunnat tulisi valita kattavasti, jotta perustuslain 6 §:stä ei muodostu estettä ehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kokeilun alueellinen rajaaminen olisi ongelmallista, koska esimerkiksi tietyn mökkiläiskunnan alueella oleskelevat voivat olla kotipaikaltaan eri kunnista. Kunnassa oleskelun syy ja kestoaika voivat myös vaihdella, tarkkarajaisuus kokeilun henkilöulottuvuuden sekä kuntaulottuvuuden osalta olisivat vaikeasti saavutettavissa. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samalaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoi-keus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.

Kaksoiskuntalaisuuden sijaan monipaikkaisen elämän ja kokemuksellisen kotiseudun huomioiminen osana ihmisten yhteiskunnallista vaikuttamista on kysymys, johon on etsitty ratkaisuja eri puolilla maailmaa. Japanissa on suuren suosion saavuttanut, vuodesta 2008 asti toiminut kotiseutuveroksi kutsuttu järjestelmä.

KANSALAISET OSALLISIKSI KOTISEUTUNSA KEHITTÄMISEEN – ESIMERKKINÄ JAPANIN KOTISEUTUVERO³

Japanin talouden sekä väestön ikärakenteeseen liittyvien haasteiden lisäksi maassa on tapahtunut hyvin voimakasta alueellista keskittymistä. Suurten kaupunkien ulkopuoliset alueet ovat menettäneet elinvoimaansa. Pääministeri Shinzo Aben hallitus valmisteli vuonna 2007 uusia toimia alueiden elinvoiman lisäämiseksi. Tämä tuotti vuonna 2008 sosiaalisen innovaation, jota voi sananmukaisesti käännettynä kutsua kotiseutuveroksi (furusato = koti- tai synnyinseutu ja zei = vero). (Hara 2015, 60⁴; Hyyryläinen 2017⁵.)

Furusato noozei on uudenlainen kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen käytäntö, jossa kansalaiset voivat vapaaehtoisuuteen perustuen suunnata lahjoituksen itse osoittamaansa kohteeseen asuinkuntansa ulkopuolelle. Lahjoitus tehdään verotuksen kautta kunnalle tai prefektuurille. Järjestelmä toimii verovähennysperiaatteen muodossa. Lahjoitus on 2000 jenin (noin 15 €) ylittävältä osin verovähennyskelpoinen. Kyse on siis verojärjestelmään liitetystä lahjoitusmekanismista, jossa kansalaiset voivat suunnata lahjoituksen joko yhteen tai useampaan kuntaan tai prefektuuriin. Lahjoituksen määrä on rajoitettu, ja se vaihtelee mm. verotettavan tulon perusteella.

Järjestelmän tärkeänä perustana ovat urbanisoituneiden japanilaisten kokemat tunnesidokset kotiseutuihin ja -kuntiin. Järjestelmä onkin laajasti tunnettu, yli 90 prosenttia japanilaisista tunnistaa Furusato noozein terminä ja noin 40 prosenttia tietää sen toimintaperiaatteet. Merkille pantavaa on, että nuoret aikuiset (20–29 vuotiaat) ovat kaikkein kiinnostuneimpia käyttämään järjestelmää (Takamatsu 2016, 20–21⁶).

Kunnat ovat ideoineet suuren määrän kohteita, joihin lahjoituksen voi tehdä. Sen voi suunnata tärkeiksi koettuihin projekteihin ja toimintoihin, eli tukea esimerkiksi paikallisia nuorten työllistämishankkeita tai koulutusta. Lahjoituksia on virrannut myös laajempien katastrofien, kuten maanjäristysten uhrien auttamiseen. Ilmiöön liittyy taloudellisen puolen lisäksi vahva sosiaalinen ja kulttuurinen vaikutus, joka näkyy myös julkisessa keskustelussa.

3 Torsti Hyyryläinen & Saana Santalahti, Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti

4 Hara, Toshiko (2015). A Shrinking Society. Post-Demographic Transition in Japan. Population Association of Japan. Springer briefs in population studies. Springer.

5 Hyyryläinen, Torsti (2017). Maaseutu ja paikkaperustaisen hallinnan tulevaisuus. Teoksessa: Nyholm & Haveri & Majoinen & Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Kuntaliiton Acta-sarja. (188-205).

6 Takamatsu, Toshikazu (2016). Furusato noozei to chiiki keiei: seido no genjoo to chihoojichitai no katsuyoo-jirei 'Furusato noozei ja aluehallinto: järjestelmän nykytilanne ja esimerkkejä sen hyödyntämisestä'. Jigyoo-koosoodaigakuindaigaku shuppanbu.

Japanilaiseen tapakulttuuriin kuuluu, että lahjaa vastaan annetaan vastalahja. Kotiseutuverojärjestelmän kautta ohjautuvien lahjoitusten antajat saavatkin useimmiten vastalahjan. Pääosa niistä on paikallisia elintarvikkeita, mutta myös muita lahjaesineitä sekä palveluja tarjotaan vastalahjoina. Järjestelmä on synnyttänyt laajat vastavuoroisen vaihdannan markkinat verkossa. Monipuolisesta tarjonnasta löytyy myös erikoisempia tuotteita omenapuista ja samuraimiekoista paikallisiin käsitöihin. Järjestelmää markkinoidaan yhteisillä Furusato noozei -verkkoportaaleilla, mutta kunnat markkinoivat vastalahjoja myös omilla verkkosivuillaan houkutellen lahjoittajia investoimaan kunnan elinvoimaan. Kuntien välillä on syntynyt kilpailua kansalaisten huomiosta, ja kunnat ovat joutuneet pohtimaan omaa brändiään. Uusien foorumien kautta kaupungin ja maaseudun välinen keskustelu on vireytynyt.

Furusato Noozei -järjestelmä on ollut käytössä kymmenisen vuotta ja sen suosio on edelleen kasvussa. Erityisen merkittävä kasvu alkoi järjestelmän uudistamisen jälkeen 2015. Vuonna 2016 järjestelmän kautta tehtiin lahjoituksia Japanissa noin 2,1 Mrd euron edestä. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikki kunnat saavat lahjoituksia, joskin yksittäisten kuntien vastaanottamat summat vaihtelevat paljon. Vaikka kotiseutuvero on Japanin julkisen talouden mittakaavassa pieni kokeilu, se on herättänyt suurta mielenkiintoa. Viime vuosina siitä on alkanut ilmestyä enemmän myös akateemisia analyysyjä.

Käytäntöä on luonnollisesti tarkasteltu myös kriittisesti. Miljoonakaupunkien taloudesta päättävät tahot eivät välttämättä innostu menettelystä, jossa suurista kaupungeista virtaa verotuloja pienempiin kaupunkeihin ja maaseutukuntiin. Kaikki eivät myöskään pidä kuntien välille syntyneitä kilpailua yksinomaan hyvänä asiana. Kilpailussa ennestään vahvojen kuntien ja alueiden on arvioitu menestyvän heikkoja paremmin. Myös vastalahjoja koskevaan ”varustelukilpaan” on suhtauduttu varauksella, mm. siksi, että osa varoista menee vastalahjoihin ja niiden toimituskuluihin.

Kriittisestä keskustelusta huolimatta Furusato noozei -järjestelmä näyttää edelleen laajenevan. Se voidaan nähdä sosiaalisena innovaationa, jolla lisätään kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnan ja alueiden kehitykseen. Tärkeänä lähtökohtana on ollut suurten kaupunkien ulkopuolisten alueiden elinvoiman lisääminen. Japanin esimerkki osoittaa, miten monimutkaisia valtio–kunta–kuntalainen-suhteita voi säännellä verojärjestelmän kautta. Japanin esimerkissä on kyse digitaalisen hallinnon ja internetin mahdollistamasta hallinnan muutoksesta suhteessa kansalaisiin. Kehittyneet digitaaliset sovellukset mahdollistavat joustavuuden hallitun lisäämisen. Japanin verokokeilussa on kiinnostavasti oraalla ajatus monipaikkaisesta kansalaisuudesta ja monikuntalaisuudesta.

7 Johtopäätökset ja työryhmän ehdotukset

Kaksoiskuntalaisuus on ollut pitkään esillä eri yhteyksissä, mutta laajempaa selvitystä asiasta ei ole aiemmin tehty. Kaksoiskuntalaisuuden yhteydessä on pohdittu sen vaikutuksia kunnallisten palvelujen saantiin, verotukseen, äänioikeuteen, vaalikelpoisuuteen ja kuntalaisten muihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Kaksoiskuntalaisuusky-symykset ovat olleet esillä ihmisten liikkeessa työn, opiskelun ja vapaa-ajanvieton vuoksi entistä enemmän ja pidempiä ajanjaksoja.

Suomalainen kaksoiskuntalaisuus on monipaikkaisuutta

Paikkasidonnainen yhteisöllisyys on muuttamassa muotoaan. Etenkin digitalisaation kehitys sekä erilaiset työn tekemisen uudet tavat vaikuttavat asumiseen ja oleskeluun eri paikkakunnilla. Ihmisten arjesta on siten muodostunut entistä enemmän monipaikkainen. Kaksoiskuntalaisuusilmiötä kuvaakin paremmin termi monipaikkaisuus.

Ihmisen identiteetille on edelleen tärkeää sitoutua tiettyyn tai tiettyihin paikkoihin. Toiset paikkakunnat koetaan tärkeämmiksi. Vakiintunut kuntalaisuus -käsite on eri asia kuin ihmisten kokema ja elämä monipaikkaisuus. Monipaikkaisuus on useimmiten seurausta ihmisten yksilöllisistä ja henkilökohtaisista valinnoista. Sidoksia kahteen tai useampaan paikkakuntaan voi olla esimerkiksi etätyöntekijänä, kausityöntekijänä, opiskelijana sekä mökkiläisenä ja kakkosasunnon omistajana. Henkilö voi jakaa aikaansa eri kuntien välillä myös lähiomaisen tai muun läheisen asumisen takia. Lapsi voi olla vuoroasumisen takia kahdella eri paikkakunnalla. Monipaikkainen on myös kunnassa vapaa-aikaa viettävä tai muuten kunnassa enemmän oleskeleva henkilö.

Monipaikkaisuutta voidaan luonnehtia seuraavasti:

” Monipaikkainen on henkilö, joka eri syistä oleskelee useamman eri kunnan alueella pitempiä aikoja sekä haluaa vaikuttaa ja osallistua näiden kuntien toimintaan sekä käyttää paikallisten yritysten, järjestöjen ja kunnallisia palveluja. ”

Monipaikkaisuus on jo nykypäivää ja yhä enemmän tulevaisuutta. Kaksoiskuntalaisuus on sekä monipaikkaista kuntalaisuutta että toisaalta e-kuntalaisuutta, jossa kunta ja kuntalainen hyödyntävät monipuolisesti digitalisaation mahdollisuuksia.

Monipaikkaisuutta voidaan hyödyntää siten, että se lisää kuntien elinvoimaa ja vahvistaa yhteisöllisyyden tunnetta. Paikalliset toimijat, kuten kunta, yritykset ja muut yhteisöt yhdessä, tuottavat palveluja kunnassa oleskeleville henkilöille. Paikallisyhteisö tarjoaa kulttuuri-, asumis- ja muita palveluja kokonaisuutena. Sosiaalinen pääoma kasvaa paikallisella toiminnalla, johon monipaikkaiset henkilöt osallistuvat.

Monipaikkaisuus lähtee toisaalta yksilön omasta toiminnasta ja kokemuksista ja toisaalta paikallisen toiminnan aktiivisuudesta. Se on kuntien kannalta mahdollistavaa, ihmisiä osallistavaa ja toiminnallista. Monipaikkaisuus on digitalisaatiota hyödyntävää palvelutoimintaa, viestintää ja osallisuutta kunnan toimintaan, jota voidaan kutsua laajana käsitteenä myös e-kuntalaisuudeksi.

Lainsäädännön reunaehdot ja lähtökohdat kaksoiskuntalaisuudelle

Perustuslaki asettaa reunaehdoja kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus –juridisena määritelmänä, joka sisältäisi äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden useassa kunnassa taikka verotuottojen allokoinnin kuntien välillä, on ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei siten voi liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojan, verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain turvaaman kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi. Monipaikkaisuudesta ei ole mahdollista säätää lainsäädännössä juridisesti velvoittavana käsitteenä.

Kuntapalvelut ja niiden rahoitus sekä useat lainsäädäntömme muut ankkuroinnit on kytketty pitkälti siihen, että henkilöllä on yksi kotikunta, ja kunta tuottaa tai järjestää palvelut vain asukkailleen. Osassa kunnallisia palveluja ei kuitenkaan edellytetä kunnan jäsenyyttä lainkaan. Esimerkiksi kirjasto- ja liikuntapalveluja ei ole kytketty kotikuntaan. Varhaiskasvatuksessa on jo nyt mahdollista saada työskentelypaikalta varhaiskasvatuspaikka, mikäli on tilaa ja maksuista säädetään varhaiskasvatuslaissa. Esi- ja perusopetuksessa on niin kutsuttu vapaa hakeutumisoikeus, voi hakeutua muuhun kuin lähikouluun, jos siellä on tilaa, kotikuntakorvaukset on määritelty lainsäädännössä. Lukiokoulutuksessa, ammatillisessa

koulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä opiskelijalla on vapaa hakeutumisoikeus kuntarajoista riippumatta.

Osassa kunnan tehtäviä mm. terveydenhuollossa monipaikkaisuus on kuitenkin otettu jo huomioon ja potilaalla on mahdollisuus valita mikä tahansa julkinen terveysasema ja erikoissairaanhoidon yksikkö. Tuleva valinnanvapauslainsäädäntö mahdollistaa nykyistä joustavammin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan valinnan riippumatta siitä, mikä on henkilön kotikunta tai kotimaakunta.

Yhden kotikunnan -periaate on yhteiskuntamme useiden väestökisteri- ja tilastotietoihin perustuvien järjestelmiemme lähtökohta (mm. valtionosuusjärjestelmä). Useissa palveluissa monipaikkaisuuden mahdollistaminen yleissäännöksellä monimutkaistaisi nykyistä järjestelmäämme, vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä sekä aiheuttaisi myös rajanveto-ongelmia, miten erilaiset henkilöiden ja kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät. Erytislainsäädäntöä uudistettaessa olisi kuitenkin aina syytä tarkastella miten monipaikkaisuuden tarpeita voidaan ottaa huomioon.

Monipaikkaisuus on seurausta henkilökohtaisista valinnoista ja siten juridinen tarkkarajainen määrittely ei ole myöskään mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Kunnan jäsenen tai kunnan asukkaan juridista määritelmää ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa.

Selvityksessä kuvattujen kyselyjen mukaan henkilöillä on erilaisia näkemyksiä siitä, miten he haluavat vaikuttaa mökkikuntansa asioihin. Usein palvelujen saatavuus koetaan riittäväksi. Osallistumista mökkikunnan hallintoon ja toimielinten toimintaan ei aina pidetä kovin tärkeänä.

Paikkakunnalla asuvien ja oleskelevien henkilöiden osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toimintaan tukevat erilaiset kuntalain mukaiset suoran demokratian keinot. Kunnan toimialaan paikallisyhteisönä kuuluu sen alueella olevien henkilöiden kannalta tarpeellisten palvelujen tuottaminen ja elinkeinoelämän edistäminen.

Osallisuus- ja vaikuttamiskeinot monipaikkaisuuden tukena

Selvityksien perusteella monipaikkaisuus pitäisi tunnistaa nykyistä paremmin erityisesti päätettäessä kuntalain mukaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Monipaikkaisuuden pitäisi olla osallistavaa. Kunnan toimintatapojen ja prosessien kehittäminen ihmislähtöiseen, osallistavaan ja joustavaan suuntaan on hyödyksi sekä vakituisille asukkailla että kunnassa tilapäisesti asuville. Osallisuuden vahvistaminen tukee myös kunnan elinvoimaa. Monipaikkaisuuden tulee olla toiminnallista. Kunnat ottavat jo nyt alueellaan asuvia ja oleskelevia henkilöitä mukaan kunnan toimintaan eri tavoin. Kuntia tulee kannustaa luovaan ajatteluun ja muuttamaan vakiintuneita toimintatapojaan monipaikkai-

suuden edistämiseksi. Monipaikkaisuutta tulee pyrkiä edistämään esimerkiksi aktiivomalla kuntia ja muita toimijoita toiminnallisten ratkaisujen kehittämisessä.

Suoran demokratian keinot ovat laajasti hyödynnettävissä monipaikkaisuuden tukemisessa. Kunnat voivat ottaa kunnassa oleskelevat ja muut kiinnostuneet henkilöt mukaan toiminnan ja palvelujen kehittämiseen kunnassa oleskelevien ehdoilla ja matalalla kynnyksellä. Kunnat voivat tarjota kunnassa oleskeleville henkilöille mahdollisuuksia ja keinoja vaikuttaa ja kertoa mielipiteitään. Muodollinen kuuleminen ei ole vaikuttavin keino, kaikille ryhmille tulisikin luoda käyttäjälähtöiset paikalliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Monipaikkaisia henkilöitä voidaan kannustaa osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan monin eri tavoin. Osallistumisen ajasta ja paikasta riippumattomuus ja joustavuus voidaan saavuttaa varsinkin digitaalisia menetelmiä hyödyntäen.

Osallisuuden kehittämiselle nykylainsäädäntö ei aseta esteitä. Esimerkiksi nuorten vaikuttamistoimielimeen voi osallistua paikkakunnalla opiskeleva henkilö, jonka kotipaikka on jokin toinen paikkaunta. Sähköistä asiointia voidaan kehittää siten, että palvelut ovat saatavissa ajasta ja paikasta riippumatta. Kunnan kumppanit, kolmannen sektorin toimijat ja alueella toimivat yritykset voidaan ottaa mukaan monipaikkaisuuden kehittämiseen. Monipaikkaisuutta ja kunnan vetovoimaa sekä viihtyvyyttä edistävät myös erilaiset tapahtumat. Kuntalaiset ja monipaikkaiset henkilöt voidaan saada kunnan toiminnan piiriin viestinnän eri menetelmiä hyödyntämällä.

Monipaikkaisuuden edistäminen e-kuntalaisuudella ja muilla kokeiluilla

Digitaalisuuden merkitys kasvaa asioinnissa ja palveluissa. E-kuntalaisuus voisi olla Suomessa kunnan elinvoimatekijä, joka liittyisi kunnan brändiin. Kunnat voivat kehittää ja kokeilla omista lähtökohdistaan digitalisaation keinoja sekä niin kutsuttua e-kuntalaisuutta.

Suomalainen e-kuntalaisuus olisi toteutettavissa nykylainsäädännön puitteissa. E-kuntalaisuus voi olla yksi keino ottaa huomioon kunnan alueella oleskelevat muut kuin kunnan asukkaat.

E-kuntalaisille voitaisiin suunnata keskitetysti palveluja. Tämän voisi toteuttaa hyödyntäen somekanavia, mahdollistamalla osallistumisen ja vaikuttamisen Internetin ja mobiilisovellusten kautta sekä käyttämällä kyselyjä, sähköisiä osallistumisfoorumeita sekä sähköisiä aloite- ja palautejärjestelmiä.

Monipaikkaisuutta voidaan edistää luontevasti kokeilukulttuurin avulla. Digitalisaation edistämiseen ja e-kuntalaisuuteen liittyviä toiminnan kehittämishankkeita voidaan toteuttaa toiminnallisena kokeiluna nykylainsäädännön puitteissa.

Kuusamon kaupunki jätti syksyllä 2015 valtiovarainministeriölle esityksen digitaalisesta kaksoiskuntalaisuudesta. Aloitteen tavoitteena oli konkretisoida tulevaisuuden, uuden kunnan asiakas-, käyttäjä- ja yhteisökeskeisiä digitalisaatiota hyödyntäviä toimintamalleja, jotka vastaavat paremmin kuntalaisten, ihmisten ja yhteisöjen tosiasiallisia, monipaikkakuntaisen arjen tarpeita niin työelämän kuin vapaa-ajan kannalta. Kuntalaisten näkökulmasta kyse olisi paremmista vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksista eri elin- ja asumisympäristöissä sekä sujuvasta palveluiden saatavuudesta ja valinnanvapauden mahdollistamisesta. Kunnan näkökulmasta taas hyödynnettäisiin vapaa-ajan asukkaiden sosiaalista, taloudellista ja osaamis pääomaa paikkakunnan elinvoiman vahvistamisessa. Käytännössä aloitteessa esitetään mm. sähköisen asioinnin kehittämistä, kunnan ja kaksoiskuntalaisten pääsääntöisesti sähköistä yhteydenpitoa sekä yhteisöpalveluiden hyödyntämistä osallistumisen mahdollistajana.

Digitalisaatio mahdollistaa myös paikkariippumattoman elinkeinoelämän toiminnan, joka on mahdollisuus kunnan elinvoiman kehittämiseksi. Digitaalitalouden avulla tuotetut palvelut ovat paikkariippumattomia. Kuntien kannattasi houkutella digiyrittäjiä alueelleen. Digiyrittäjyyden mahdollistaminen on julkisen sektorin yhteistyötä: valtion rooli on mahdollistaa lainsäädännön avulla tietorajapintojen laajempi avaaminen, olosuhdetiedon, paikannustiedon ja tietoliikennekapasiteetin varmistaminen, tietopalustojen edelleen kehittäminen ja tietoturvariskien haltuunotto. Verkkojen kunto ja toimintavarmuuskin ovat asioita, joiden edellytykset täytyisi varmistaa lainsäätäjän toimesta. Digiyrittäjyyden edistäminen edellyttäisi myös yksilöiden ja yritysten digitaalisten oikeuksien kehittämistä. Kuntia voidaankin kannustaa tekemään alueensa houkuttelevaksi digitaalista liiketoimintaa harjoittaville yrittäjille.

Viro julkisti joulukuussa 2014 suunnitelmansa sähköisestä kansalaisuudesta (e-citizenship), jota kuka tahansa voi hakea. Virtuaalikansalainen saa toimikortin, jolla voi hoitaa monia asiointipalveluita aidon virolaisen tapaan. E-kansalainen voi esimerkiksi rekisteröidä yrityksen Viroon, tehdä vero-ilmoituksen, allekirjoittaa dokumentteja ja avata pankkitilin etänä. Omille kansalaisille myönnettävä kortti on samanlainen, mutta se sisältää lisäksi valokuvan ja toimii matkustusasiakirjana. Heinäkuun loppuun 2017 mennessä Viron e-kansalaisuutta oli hakenut 22 500 henkilöä 138 maasta. E-kansalaiset ovat perustaneet maahan 2 100 uutta yritystä, eniten konsultti- ja ohjelmistoyhtiöitä. Suomalaiset ovat isoin e-kansalaisryhmä. Suomalaisia e-kansalaisia on yli kolme tuhatta, ja he ovat perustaneet Viroon vajaat 250 uutta yritystä.

Työryhmän ehdotukset

Kaksoiskuntalaisuuden sijasta kyse on monipaikkaisuudesta. Ihmisten arki jakaantuu entistä enemmän monen eri paikkakunnan kesken.

1. **Monipaikkaisuus on lisääntynyt työn muutosten, vapaa-ajan lisääntymisen ja perhesuhteiden muutosten johdosta. Ilmiö tulee edelleen kasvamaan työn muutoksen ja digitalisaation edetessä. Monipaikkaisuus perustuu mahdollistavaan lainsäädäntöön. Valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen strategia- ja tulevaisuustyössä sekä lainsäädännön valmistelussa tulee huomioida keinot, joilla voidaan edistää monipaikkaisuutta.**
2. **Monipaikkaisuus tulisi nähdä voimavaralähtöisenä toiminnan kehittämisenä kunnan, kunnassa toimivien yhteisöjen ja ihmisten omista ja paikallisista lähtökohdista.**
3. **Kuntia kannustetaan osallistamaan kunnan alueen omakseen kokevat kunnassa oleskelevat ja palveluja käyttävät henkilöt, niin kutsutut monipaikkaiset ihmiset, kunnan toimintaan. Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen on tärkeää osallisuuden ja vaikuttamisen edistämiseksi.**

Kuntalain muutosten yhteydessä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevaa 22 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtuuston on pidettävä huolta monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien lisäksi monipuolisista vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmistä. Tällä tarkoitetaan erityisesti digitaalisia menetelmiä. Pykälän 2 momentin esimerkkiluetteloon ehdotetaan lisättäväksi monipaikkaisuuden huomioiminen, siten että palvelun käyttäjien, joilla tarkoitetaan myös paikkakunnalla tavanomaisesti asuvien ja oleskelevien eli monipaikkaisten, henkilöiden mielipiteitä kuullaan ennen päätöksentekoa. Pykälämuutokset eivät ole velvoittavia, mutta säännöksellä on kuntien toimintaa ohjaavaa vaikutusta.

4. **Kuntia kannustetaan hyödyntämään kokeilukulttuuria ja ottamaan omista lähtökohdistaan käyttöön digitalisaation keinoja, joilla rakennetaan e-kuntalaisuutta.**
5. **Digiyrittäjyyden mahdollistaminen on julkisen sektorin yhteistyötä, digitaalisen liiketoiminnan edellytykset turvataan lainsäätäjän toimesta.**


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-926-9 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-927-6 (pdf)

Tammikuu 2018