

**TAMPEREEN YLIOPISTO**  
**Johtamiskorkeakoulu**

Ulla Tirronen

**KOTIKUNNAN MERKITYS  
OSALLISTUMISEN, PALVELUIDEN SAANNIN JA VELVOLLISUUKSIEN  
NÄKÖKULMASTA**

---

Pro gradu -tutkielma  
Kunnallisoikeus  
Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

TIRRONEN ULLA: Kotikunnan merkitys osallistumisen, palveluiden saannin ja velvollisuuksien näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, XII +82 s.

Kunnallisoikeus

Marraskuu 2011

---

Tässä tutkimuksessa selvitetään mikä on kotikunnan merkitys osallistumisen, palveluiden saannin ja velvollisuuksien näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti ulkokuntalaisen oikeudellista asemaa, mutta huomioidaan myös kunnan asukkaan ja kunnan näkökulmat. Monet viettävät kakkoskunnassaan paljon aikaa ja tarvitsevat tällöin joitakin kunnallisia palveluita, joihin heillä ei välttämättä ole kuitenkaan oikeutta. Kotikuntajärjestelmää ja ulkokuntalaisen asemaa tarkastellaan voimassa olevan lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston ja muiden oikeuslähteiden sekä oman analyysin pohjalta. Tutkimuksen päänäkökulma on lainopillinen. Täydentävänä näkökulmana käytetään oikeuspoliittista näkökulmaa.

Henkilön kotikunnan perusteella määräytyvät lukuisat oikeusvaikutukset: kotikunnan jäsenyyden perusteella henkilö on oikeutettu julkisiin palveluihin, osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon sekä myös kantamaan velvollisuutensa kuntalaisena. Kotikunnan määräytymisen perusteiden tulee kuitenkin olla selkeitä ja yleisesti hyväksytyjä. Kotikuntaan sidottuja palveluita tarvitsevat kasvavassa määrin myös ulkokuntalaiset, kuten vapaa-ajan asukkaat ja pendelöijät. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti siihen, mitä oikeuksia ulkokuntalaisella jo on palveluiden ja osallistumisen suhteen. Lisäksi tutkitaan sitä, mitkä ovat ulkokuntalaisen velvollisuudet. Tutkimuksessa pohditaan erilaisia ratkaisumahdollisuuksia siihen, kuinka nämä oikeudet ja velvollisuudet saataisiin vastaamaan nykypäivän tarpeita.

Ulkokuntalaisen palveluntarpeisiin on selkeästi jo osittain vastattu kehittämällä lainsäädäntöä niin, että palveluita pystyy saamaan entistä enemmän yli kuntarajojen. Tutkimuksen tuloksena todetaan, että palveluiden joustavaa käyttöä yli kuntarajojen tulee kuitenkin lisätä. Vaihtoehtona palveluiden käytön lisäämiselle yli kuntarajojen ovat erilaiset palvelusetelisovellukset, kuten palveluseteli, perinteinen maksusitoumus tai henkilökohtainen budjetti.

Ulkokuntalaisen velvollisuudet kakkoskuntaansa kohtaan ovat lisääntyneet suhteessa enemmän kuin ulkokuntalaisen oikeudet. Erityisesti osallistumisoikeuksien kehittämiseksi on tarvetta. Tähän voisi olla ratkaisuvaihtoehtona äänioikeuden muuttaminen kuntavaaleissa niin, että ulkokuntalainen saisi tiettyjen kriteereiden täytyessä oikeuden valita, missä kunnassa hän äänestää ja on ehdolla.

Kaksoiskuntalaisuusjärjestelmiä ei olla lähiaikoina todennäköisesti toteuttamassa. Tämän vuoksi henkilön omalle käsitykselle kotikunnastaan tulisi antaa vastaisuudessa suurempi painoarvo kotikuntaa määriteltäessä, jotta liikkumisvapaus tosiasiallisesti toteutuisi.

Asiasanat: kotikunta, kotikunnan merkitys, kotikuntajärjestelmä, osallistumisoikeudet, palvelut, velvollisuudet, ulkokuntalainen, vapaa-ajan asukas, pendelöinti

# Sisällysluettelo

<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>III</b>
Lähteet.....	III
Virallislähteet.....	IX
Oikeustapaukset.....	XI
<b>LYHENNELUETTELO</b> .....	<b>XII</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1. Tutkimuksen tausta.....	4
1.2. Keskeisimmät käsitteet.....	6
<b>2. TUTKIMUSONGELMA JA -METODI</b> .....	<b>10</b>
2.1. Tutkimusongelma ja aiheen rajaus.....	10
2.2. Aikaisemmat tutkimukset.....	14
2.3. Tutkimusmetodi .....	15
2.3.1. Kunnallisoikeudellinen tutkimus.....	16
2.3.2. Päättökäsitteiden näkökulmina oikeusdogmatiikka ja oikeuspolitiikka.....	20
2.3.4. Rajatut tutkimuskäsitteet.....	22
2.4. Lähdeaineisto.....	27
2.5. Tutkimuksen rakenteesta.....	29
<b>3. KUNNAN JÄSENYYS</b> .....	<b>31</b>
3.1. Kuka on kunnan jäsen? .....	31
3.2. Perus- ja ihmisoikeudet.....	35
3.2.1. Liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus kansainvälisissä sopimuksissa.....	36
3.2.2. Liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus kansallisessa lainsäädännössä.....	38
3.3. Kunta ja perusoikeudet.....	41
3.4. Henkilön oman tahdon vaikutus kotikunnan määräytymisessä .....	41
3.5. Kunnan jäsenyyden merkitys.....	45
3.5.1. Kotikunnan merkitys palveluiden saannin näkökulmasta.....	45
3.5.2. Kotikunnan merkitys osallistumisen näkökulmasta .....	46
3.5.3. Kotikunnan merkitys velvollisuuksien näkökulmasta.....	48
<b>4. ULKOKUNTALAISEN ASEMA</b> .....	<b>51</b>
4.1. Ulkokuntalaisen määritelmä .....	51
4.1.1. Vapaa-ajan asukkaat.....	51
4.1.2. Pendelöijät.....	52
4.1.3. Muut ulkokuntalaiset .....	53
4.2. Ulkokuntalaisen asema.....	56
4.2.1. Kunnan vapaa-ajan asukkaiden asema.....	57
4.2.2. Pendelöijän asema.....	58
4.3. Mihin asti myös ulkokuntalainen voi käyttää kunnan palveluita, osallistua ja saada velvollisuuksia? .....	61
<b>5. KOTIKUNTAJÄRJESTELMÄ KOKONAISUUDESSAAN</b> .....	<b>65</b>
5.1. Itsehallinnosta ja kunnan rajasta.....	65
5.2. Vaihtoehtoja kotikuntajärjestelmälle .....	67
5.3. Viimeaikainen lainsäädäntökehitys.....	71
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>75</b>

# LÄHDELUETTELO

## Lähteet

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström. Juva 1989.

*Aarrevaara, Mauri*: Kotikuntalaki – liian liberaali kuntien näkökulmasta? Pro gradu -tutkimustyö. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos 2002.

*Alaja, Katja*: Mistä palvelut pendelöijälle? Polemiikki 2006:1 s.18-19.  
<http://www.polemiikki.fi/lehdet/2006/numero-1/tyomatkat-sinne-matka.aspx> [17.4.2011]

Asunnottomat 2010. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn selvitys 4/2011.

*Aho, Seppo – Ilola, Heli*: Toinen koti maalla? Kakkoasuminen ja maaseudun elinvoimaisuus. Lapin yliopiston kauppatieteiden tiedekunnan julkaisuja. Rovaniemi 2006.

*Aho, Seppo – Ilola, Heli*: Kahden kunnan asukkaat – lisää osallisuutta? Lapin yliopiston matkailun ja liiketoiminnan tiedekunnan julkaisuja. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2008.

*Ahvenainen, Taisto*: Kuntien sosiaali- ja terveystalouksia säätelevät lait. Artikkelit lehdessä Sosiaaliturva 2/2001. Saatavissa myös:  
[http://hankinnat.fi/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159786;30177](http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159786;30177) [27.9.2011]

*Alaja, Katja*: Mistä palvelut pendelöijälle? Polemiikki 2006:1 s.18-19.  
<http://www.polemiikki.fi/lehdet/2006/numero-1/tyomatkat-sinne-matka.aspx>[17.4.2011]

*Berglund, Camilla*: "Ja, vi elsker dette landet...og". En studie kring norskägda fritidshus i svenska delen av Inre Skandinavien. Karlstads universitetet, Institutionen för samhällsvetenskap, Cerut, Arbetsrapport 2005:15.

Department of Health (UK). Everything you need to know about personal health budgets.  
<http://www.personalhealthbudgets.dh.gov.uk/About/faqs/> [22.9.2011]

Department of Health (UK). Personal Health Budgets. Learning Network.  
<http://www.personalhealthbudgets.dh.gov.uk/> [22.9.2011]

*Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364-388.

*Hall, C. Michael – Müller, Dieter K.* Introduction: second homes, curse or blessing? Revisited. Julkaisussa Tourism, mobility and second homes. Between elite landscape and common ground. Toim. C. Michael Hall & Dieter K. Müller. Channel View Publications, Clevedon. Aspects of tourism 15. 2004.

*Hallberg, Pekka*: Oikeus puntarissa. Werner Söderström lakitieto Oy – WSLT. Helsinki, 1997.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka* (toim.) *Perusoikeudet, oikeuden perusteokset*. Elektroninen kirja. 2005  
Perusoikeudet > III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET > 5. Liikkumisvapaus (PL 9 §) > Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka > Perusoikeuden luonne ja sisältö > Vapausoikeus – [28.10.2009]

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 181. WSOY. Helsinki 1991. 3.painos.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki 2007.

*Haukkala, Teresa* (toim.): Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 54. Helsinki 2011. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksiä-sarja/Selvityksiä54.pdf> [24.9.2011]

*Hellström, Eeva – Konttinen, Lea*. Monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus – skenaarioista ratkaisuihin. Hämeenlinna 3.5.2011. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. [http://www.tem.fi/files/29816/Hellstrom\\_ja\\_Konttinen.pdf](http://www.tem.fi/files/29816/Hellstrom_ja_Konttinen.pdf) [24.9.2011]

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynnänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki 2002.

*Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula*: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 2009.

Helsingin Sanomat (HS) 25.3.2008. Riitta Vainio: Töihin pendelöinti ei hyödytä suuria keskuskaupunkeja.

Helsingin Sanomat (HS) 8.4.2009. Lappiin houkutellaan asukkaita monenkirjavin konstein.

Helsingin Sanomat (HS) 10.5.2001. Johanna Mannila: Yhä useammalla on kaksi kotia.

*Huhtanen, Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-Sarja N:o 202. Jyväskylä 1994.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisoikeuden kirjallisen työn laadintaopas. Ohjeita julkisoikeudellisen esseen, seminaariesitelmän ja pro gradu –työn laatijalle. Joensuun yliopiston julkisoikeuden opetusmonisteita. N:o 2 Joensuu 1994.

*Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä 1995.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Uudistettu 2. painos. Talentum Helsinki 2008.

*Jolkkonen, Arja – Kilpeläinen, Riitta – Koistinen, Pertti:* Ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus työllistymisen keinona. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2001, s. 77-93.

Kesämökkibarometri 2009 (Nieminen, Markku). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2010.

*Kivelä, Torsti:* Kunnallisen itsehallinnon vaihtoehtoiset skenaariot. 2011. s. 111. Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija. Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki 2011.

Kotikuntalain alueelliset vaikutukset. Hyvinvointikatsaus 1/1998, s. 62-63.

*Kultalahti, Jukka:* Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kuntaliitto. Kunnat.net. Usein kysyttyä: Muutoksenhaku.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/muutoksenhaku/usein-kysyttya-muutoksenhaku/Sivut/default.aspx> [15.8.2011].

Kuntaliitto. Kunnat.net. Kuntaliitokset.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx> [20.8.2011]

Kuntaliitto. Kunnat.net. Etusivu > Asiantuntijapalvelut > Sosiaali ja terveys > Sosiaalipalvelut > Lasten päivähoito ja esiopetus > Päivähoitoa yli kuntarajojen

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lastenpaivahoito/yli-kuntarajojen/Sivut/default.aspx> [29.9.2011]

Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2009, Sami Uotinen/aha 27.10.2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2009/Sivut/y24802009-sosiaali-ja-terveydenhuollon-palvelusetelilaki.aspx> [30.9.2011]

Kuntaliiton yleiskirje 7/80/2003, Taisto Ahvenainen, 21.2.2003

Muutos kotikuntalakiin 1.9.2003 – tilapäinen asuinpaikka ilmoitettava maistraatille.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2003/Sivut/y7802003-muutos-kotikuntalakiin.aspx> [27.9.2011]

Kuntalehti 6.9.2011. Antti Pulkkinen: Kuntien kapinaliike syyttää hallitusta pakkoliitosten ajamisesta. <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntautiset/2011/Sivut/Kuntien-kapinaliike-syyttaa-hallitusta-pakkoliitosten-ajamisesta.aspx> [19.9.2011]

”Kuntakentän ääntä kuultava”-adressi. [http://www.adressit.com/kuntakentan\\_aanta\\_kuultava](http://www.adressit.com/kuntakentan_aanta_kuultava) [19.9.2011]

Kuntien sosiaali- ja terveystalouksia säätelevät lait. Sosiaaliturva 2/2001.

*Kuotola, Yrjö:* Kunnan raja. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Tampere 2009.

*Laakso, Seppo:* Alueiden välinen muutto Suomessa. Muuttajien sopeutuminen työ- ja asuntomarkkinoille vuosina 1993-96. City of Helsinki Urban Facts. Research series 1998:4. Helsinki.

Länsi-Savo 3.10.2009: Pienen kunnan virkamiesjohtaja haluaa veroremontin.  
[http://www.lansi-savo.fi/Etusivu/pienen\\_kunnan\\_virkamiesjohtaja\\_haluaa\\_veroremontin\\_9551636.html](http://www.lansi-savo.fi/Etusivu/pienen_kunnan_virkamiesjohtaja_haluaa_veroremontin_9551636.html) [ 26.9.2011]

*Mikkola, Hennamari:* Kansainväliset kokemukset palvelusetelin käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:15.Helsinki 2003. Saantitapa:  
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/palveluseteli/palvsete.pdf> [24.9.2011]

*Modeen, Tore:* Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä. Lakimies 2/1996, s. 232–237.

*Modeen, Tore:* Vertailevaa kunnallisoikeutta. Lakimies 1/2006, s.77-82.

*Mennola, Erkki:* Kunnan raja rajatusta näkökulmasta (Yrjö Kuotolan vastaväittäjän arvio Kuotolan väitöskirjasta). Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteen yhdistys ry. 1/2010, s. 86-89.

*Müller, K. Dieter:* German Second Home Owners in the Sweden, Revue européenne des migrations internationales [En ligne], vol. 18 - n°1 | 2002, mis en ligne le 09 juin 2006.  
<http://remi.revues.org/1684> [27.7.2011]

*Myrskylä, Pekka:* Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista.  
[http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art\\_2008-09-17\\_004.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-09-17_004.html?s=0) [22.9.2011]  
Artikkeli on julkaistu myös Tilastokeskuksen Tieto&trendit-lehdessä 6/2008.

Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä. Sisäasiainministeriön julkaisut 24/2006.

*Nieminen, Markku (toim.):* Kesämökkibarometri 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2010.

*Nivalainen, Satu:* Pendelöinko vai muutanko? Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 54. Vammala 2006.

*Nummela, Juhani – Ryyänen, Aimo:* Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.

*Ojanen, Tuomas:* Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 7–8/2003, s. 1149–1168.

*Pokki, Simo:* Päivähoitopalvelun valinnanvapauden lisääminen kuntarajat ylittämällä. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:63. Helsinki 2009.

*Pehkonen, Aini:* Maahanmuuttajan kotikunta. Kunnallisalan kehittämissäätö. Vammala 2006.

Pirkanmaan Päivä.fi: Lääkariin myös naapurikuntaan. <http://www.pirkanmaanpaiva.fi/uutiset/2181-laakariin-myos-naapurikuntaan> [26.9.2011]

Rijksoverheid (Alankomaiden hallituksen internet-sivut). Alle onderwerpen. Persoonsgebonden budget. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb> [24.9.2011]

Rijsoverheid. (Alankomaiden hallituksen internet-sivut). Alle onderwerpen. Persoonsgebonden budget. Hoe get pgb werkt. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb/hoe-het-pgb-werkt> [24.9.2011]

*Ryynänen, Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Mermerus Oy. Tampere 1999.

*Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki:* Eurooppalainen mallikunta. Edita. Helsinki 2006.

*Ryynänen, Aimo:* Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Haveri, Arto - Karhu, Veli - Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2007, s. 321-340.

*Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere 2007.

*Salonen, Anna-Mari – Villa, Susan* (toim.): Rasismi ja etninen syrjintä Suomessa 2005. Ihmisoikeusliitto ry. Helsinki 2006.

*Salmi, Paula:* Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kakkoskunnan päätöksentekoon. Pro gradu – tutkimustyö. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos, 2008.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000: kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum. Helsinki 2005.

*Savukoski, Riitta:* Kotikunnan määräytyminen ja siitä seuraavat oikeusvaikutukset kuntalaiselle ja kunnalle. Pro gradu -tutkimustyö. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. 2008.

Saaristo-ohjelma 2007-2010. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 7/2007. Sisäasiainministeriö, Saaristoasiain neuvottelukunta. Helsinki 2007.

*Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2001.

*Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tutkijan itseymmärryksestä. Lakimies 1/2002, s.95-100.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntainfo 3/2011 (12.04.2011)  
<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/view/1558893#fi> [13.8.2011]

Sosiaali- ja terveysministeriö: Terveydenhuoltolaki.  
[http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali\\_ja\\_terveydenhuolto/terveydenhuoltolaki](http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/terveydenhuoltolaki) [27.9.2011]

*Sutela, Marja:* Oikeusvertailun mahdollisuudet. Vertailukohteena kunnallinen kansanäänestysinstituutio. Lakimies 1/2001, s. 69-96.

*Sutela, Marja:* Suora kansanvalta kunnassa. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.



*Sutela, Marja*: Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

*Sutela, Marja – Määttä, Tapio – Myrsky, Matti*: Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen. Joensuun Yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 5. Joensuu 2003.

*Ståhlberg, K.J.*: Lait ja asetukset maalais kuntien hallinnosta. Kustannusosakeyhtiön Otavan kirjapaino. Helsinki 1926.

*Taipale, Marko – Arhippainen, Max*: Ansiotulovähennys, jaettavat yritystulot ja kuntien veropohja. Kunnallisan kehittämissäätiö Helsinki 2003.

Tampereen kaupunki. Alvari, alueellinen vaikuttaminen.  
<http://www.tampere.fi/tampereinfo/osallistuminen/vaikuttamiskanavat/alvari.html> [26.9.2011]

Tampereen kaupunki. Valma-valmistelufoorumi. <http://valma.tampere.fi/selaus> [26.9.2011]

Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit [verkojulkaisu]. ISSN=1798-677X. Helsinki. <http://www.stat.fi/til/rakke/uut.html> [27.9.2011]

Tilastokeskus: Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista.  
[http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art\\_2008-09-17\\_004.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-09-17_004.html?s=0) [27.9.2011]

Tilastokeskus. Tietoa tilastoista. Käsitteet ja määritelmät. Pendelöinti  
<http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/pendelointi.html> [27.9.2011]

Toimiva kaupunkiseutu – kuntalaisten, kuntien ja seudun etu. Kaupunkiseutujen, keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä selvittäneen asiantuntijatyöryhmän selvitys – case Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2009.

*Tuori, Kaarlo*: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. Helsinki 2003.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Alueiden kehittäminen. Kansallinen alueiden kehittäminen. Saaristopolitiikka. Saaristoasiain neuvottelukunta. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2175> [27.9.2011]

*Uoti, Asko*: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Acta Universitatis Tamperensis 911. Tampere 2003.

Vaalit.fi. Vaalien keskeiset periaatteet. <http://www.vaalit.fi/14715.htm> [26.9.2011]

Valtion ympäristöhallinnon verkkopalvelu. Mökistä vakituiseksi asunnoksi?  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=16909&lan=fi> [26.9.2011]

Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon. Sisäasiainministeriön julkaisut 14/2006.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788-815

*Virén, Matti:* Kansalaisen kuntauudistus. Kunnallisan kehittämissäätö. Vammala 2006.

*Virta, Kari:* Uusi kotikuntalaki aiheuttaa kunnille monenlaisia vaikeuksia. Artikkelit lehdessä Sosiaaliturva 20/1993 (s.14-16).

*White, Caroline:* Improvement in practice: The personal touch – the Dutch experience of personal health budgets. The Health Foundation. July 2011. Saantitapa: <http://www.health.org.uk/publications/personal-health-budgets/> [26.9.2011]

*Wiberg, Kristina:* Suomenruotsalaisuus vuonna 2030. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.

*Zweigert, Konrad – Kötz, Hein:* An Introduction to Comparative Law. Translated by Tony Weir. Clarendon Press. Oxford 1993.

## **Virallislähteet**

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 988/2009

Erikoissairaanhoidonlaki (1062/1989).

Hallintolaki (434/2003)

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

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 210/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kirjastolaiksi

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Jätelaki (1072/1993)

Kansanterveyslaki (28.1.1972/66)

Kirjastolaki (904/1998)

KK 773/2008 vp Kaksoiskuntalaisuuden selvittäminen

KK 836/2008 vp Vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin.

KK 378/2010 vp. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjan ratifiointi.

Kotikuntalaki (201/1994)

Kotikuntatyöryhmän loppuraportti: Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset. Sisäasiainministeriön julkaisuja 24/1995.

Kuntalaki (365/1995)

Kuntajakolaki (1698/2009)

Laki lasten päivähoidosta (36/1973)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

Lastensuojelulaki (417/2007)

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta sekä siihen liittyvä päätösasiakirja (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta) (SopS 66/2009 ja 67/2009)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Perusopetuslaki (628/1998)

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 4/1984 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 4 hallituksen esityksestä n:o 38 Työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallituksen hallitusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

TPA 58/2010 vp. Toimenpideoite: Päivähoidon kuntarajojen poistaminen (Kaikkonen, Antti /kesk).

Vaalilaki (714/1998)

Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta

Vesihuoltolaki (119/2001)

Väestökirjalaki (141/1969, kumottu säädöksellä 507/1993)

Väestötietolaki (507/1993)

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n yleissopimus kansalais- ja poliittisista oikeuksista (SopS 7-8/1976).

### **Oikeustapaukset**

KHO 26.5.1999, T:1275

KHO 27.09.2000/2431

KHO 13.06.2001/1429

KHO 25.10.2001/2598

KHO 17.12.2002/3338

KHO 21.05.2003/1199

KHO 17.6.2009/1570

Turun HAO 27.1.2009 09/0013/1

Turun HAO 1.2.2002 02/0060/1

## LYHENNELUETTELO

EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
PeL	perustuslaki 733/1999
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
TPA	toimenpidealoite
Vp	valtiopäivät

# 1. JOHDANTO

Kotikunnan jäsenyyden mukanaan tuomat lukuisat oikeusvaikutukset näkyvät jokaisen suomalaisen päivittäisessä elämässä. Kotikunnan jäsenyyden perusteella henkilö on oikeutettu julkisiin palveluihin, osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon sekä myös kantamaan velvollisuutensa kuntalaisena esimerkiksi verojen maksun muodossa. Kotikunta vaikuttaa niin moniin arkisiin asioihin, että kun palvelut ja järjestelmä toimivat, ei asiaa todennäköisesti edes pohdi arkisen elämän pyöryksessä. Kotikunta varmistaa sen, että pääsee lääkärin vastaanotolle, voi hakea tarvittaessa toimeentulotukea tai että saa lapselleen päivähoitopaikan. Suurin osa julkisista palveluista on kytketty siihen, että on tietyn kunnan asukas. Jokainen suomalainen on jonkin kunnan asukas, joten jokaiselle Suomen kansalaiselle on täten taattu universaalisti julkiset palvelut<sup>1</sup>.

Teoriassa nykyinen kotikuntajärjestelmä on toimiva ja järkevä kokonaisuus – kunnan asukkaat maksavat kotikuntaansa veroja, joilla rahoitetaan sitten asukkaille tarvittavat julkiset palvelut. Käytännössä kuitenkin suomalaisten asumisen muodot ovat vuosien saatossa muuttuneet ja monipuolistuneet. Myös työn luonne on muuttunut ja muuttumassa. Tämä vaikuttaa paljon siihen, että ihmiset eivät enää asukaan yhdellä paikkakunnalla koko ajan, vaan heidän elinpiirinsä on laajempi ja ulottuu monen kunnan alueelle. Tämän takia tarpeet ovat muuttuneet. Ihmiset tarvitsevat nykyään palveluita monen kunnan alueelta. Kotikuntajärjestelmä sitoo palveluiden käyttäjiä omaan kotikuntaansa joskus tarpeettomasti.

Ongelmatilanteita on tullut esiin silloin, kun vapaa-ajan asukkaat ovat yrittäneet saada kunnallisia palveluita oman kotikuntansa ulkopuolella. Vapaa-ajan asukkaat voivat myös kokea hankalaksi sen, etteivät he pääse vaikuttamaan ollenkaan niin sanotun kakkoskuntansa asioihin virallisia teitä pitkin, vaikka he viettäisivät pitkiä aikoja vapaa-ajan asunnollaan. Vapaa-ajan asukkaat voivat myös tuntea, että heistä halutaan pelkästään hyötyä erilaisin veroin ja maksuin, mutta että heille ei olla valmiita antamaan osallistumiskanavia. Kyse on myös eettisestä ongelmasta. Jos tietylle ryhmälle annetaan velvollisuuksia, on myös kohtuullista, että tälle ryhmälle annetaan velvollisuuksien ohella oikeuksia.

---

<sup>1</sup> Tässä tutkimuksessa ei käsitellä sitä, mikä on henkilön kotikunta Suomeen muuttaessa tai maasta muuttaessa, toisin sanoen ulkomaalaisten eikä ulkosuomalaisten kotikuntakysymyksiä. Näillä ryhmillä ei välttämättä ole kotikuntaa Suomessa (ks. kotikuntalaki 201/1994 4–6 §:t).

Ongelmatilanteita on myös aiheutunut silloin kun henkilö haluaisi asua vapaa-ajan asunnollaan ympärivuotisesti, muttei voi, koska vapaa-ajan asunnon muuttaminen virallisesti ympärivuotisesti asuttavaksi ei ole onnistunut viranomaisten päätöksestä johtuen. Tällaisessa tilanteessa henkilö ei voi virallisesti asua vapaa-ajan asunnossaan, vaikka käytännössä toki voi. Monet haluavat asua vapaa-ajan asunnoillaan ympärivuotisesti ja vaikuttaa samalla itseään koskevaan päätöksentekoon. He eivät kuitenkaan voi osallistua kunnan päätöksentekoon samalla tavalla kuin kunnan asukkaat voivat.

Kuntien näkövinkkelistä tarkasteltuna voidaan pohtia, hyötyvätkö suuren vapaa-ajan asutuksen omaavat kunnat tarpeeksi vapaa-ajan asutuksestaan. Kunnat eivät välttämättä tunne saavansa tarpeeksi verotuloja tai muuta hyötyä suuresta määrästä vapaa-ajan asutusta, sillä vapaa-ajan asukkaat eivät ole kunnan asukkaita ja täten joutuvat maksamaan pelkästään kiinteistöveroja omistamistaan kiinteistöistä, mutta eivät kunnallisveroa. Kunnat tarjoavat silti jo nyt joitakin palveluja kaikille kunnassa oleskeleville, kuten esimerkiksi kirjastopalveluja, riippumatta siitä, mikä henkilön kotikunta on.

Syitä uusiin ongelmatilanteisiin voidaan löytää muun muassa vapaa-ajan asutuksen merkittävästä lisääntymisestä. Historiallisesta näkökulmasta katsottuna vapaa-ajan asukkaiden kakkoskunnassa viettämä aika on kasvanut räjähdysmäisesti. Ihmiset eivät enää välttämättä asu koko vuotta pelkästään yhdessä kunnassa, vaan vapaa-ajan asunnoilla saatetaan viettää jopa puolet vuodesta.<sup>2</sup> Tähän vaikuttaa muun muassa suurien ikäluokkien jääminen eläkkeelle. Heillä on enenevässä määrin myös vapaa-aikaa sekä enemmän varallisuutta ostaa vapaa-ajan asuntoja kuin edellisillä sukupolvilla. Myös työ on murroksessa. Erilaiset freelancer-työt lisääntyvät eikä sähköisen vallankumouksen myötä kiinteällä työpaikalla ole enää niin suurta painoarvoa, kun laiturinnokastakin voi lähettää työsähköposteja. Tämän lisäksi pendelöinnin määrä on lisääntynyt erityisesti pääkaupunkiseudulla koko ajan.<sup>3</sup>

Tulevaisuudessa eteen voivat tulla myös kieliasiat. Kun kuntia yhdistetään sekä haetaan entistä enemmän säästöjä kuntien palveluissa, voi ruotsinkielisiä palveluita olla saatavilla

---

<sup>2</sup> Ks. esim. Kesämökkibarometri 2009, s. 31–33.

<sup>3</sup> Kuntien yhdistyminen tosin vähentää tätä ilmiötä osaltaan, erityisesti jos kuntia yhdistetään luonnollisten työssäkäyntialueiden mukaisesti.

huonommin kuin nyt. Jotta perustuslain (731/1999) 17 § toteutuu kielivaatimusten osalta<sup>4</sup> ja jotta kustannukset saataisiin alas, olisi tarkoituksenmukaista, että ruotsinkielisiä palveluita voisi käyttää yli kuntarajojen tarpeen mukaan jos kaikissa kunnissa ei tällaisia palveluita ole enää saatavilla.<sup>5</sup> Perustuslain mukaisten velvoitteiden täyttämisen lisäksi tulevaisuuden haasteina lienevät myös muiden kuin ruotsinkielisten palveluiden ylläpitäminen tietyissä kunnallisissa palveluissa. Tällaisia tarpeita voi syntyä erityisesti maahanmuuton myötä esimerkiksi silloin kun ikäihmiset tarvitsevat vanhuspalveluita<sup>6</sup>.

Voidaankin perusteella kysyä, ovatko kunnan rajat tulleet esteiksi palveluiden tosiasialliselle käytölle. Onko järkevää, että toisessa kunnassa työssä käyvä ei saa viedä lastaan lähimpään päivähoitoon, joka olisi työmatkalla, vaan lapsi on kuljetettava oman kotikuntansa toiseen päähän, jolloin lapsi joutuu näin ollen olemaan pitempään hoidossa verrattuna siihen, ettei kunnan raja olisi tullut päivähoitopaikan saannissa vastaan?

Julkiseen keskusteluun, aina hallitusohjelmiin saakka, on noussut toive siitä, että kuntien rajat eivät muodostuisi esteeksi palvelujen saamiselle ja joustavalle käytölle. Tämänhetkiseen hallitusohjelmaan on kirjattu, että asukkaiden vapaata hakeutumisoikeutta palveluihin yli kuntarajojen edistetään.<sup>7</sup> Erityisesti on kiinnitetty huomiota päivähoitopaikan saamiselle yli kuntarajojen<sup>8</sup>. Palveluiden saamista on jo edistetty lainsäädännössä käytännössä uuden terveydenhuoltolain (1326/2010) myötä. 1.5.2011 voimaan tullut terveydenhuoltolaki lisää mahdollisuuksia valita terveydenhuollon palveluja yli kuntarajojen.<sup>9</sup>

Kuntien itsehallintoperiaatteen näkökulmasta kuntien ”rajojen alentamisen” merkitys, eli se, että kuntien rajat ovat menettämässä merkitystään, on mielenkiintoinen. Vähentääkö nykyinen rajojen alentaminen koko kunnan itsehallintoperiaatteen merkitystä rapauttaen paikallishallinnon perusteita? Vaihtoehtona kuntien rajojen alentamiselle kuitenkin lisäten

---

<sup>4</sup> Ks. myös perustuslain 122 §, jonka mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan”.

<sup>5</sup> Wiberg 2011, s. 199.

<sup>6</sup> Ikääntyessä oma äidinkieli usein korostuu - ikääntyneet saattavat joskus unohtaa muun kuin äidinkielsä, joten tarvitsevat muun kuin suomen- tai ruotsinkielisiä palveluja tällöin.

<sup>7</sup> Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma, s. 77. Tämä asia oli kirjattu jo myös aikaisempiin hallitusohjelmiin, ks. pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007), s. 24. Mari Kiviniemen hallitus jatkoi samaa Vanhasen II hallitusohjelmaa (valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta).

<sup>8</sup> Ks. esim. Pokki 2009. Ks. myös TPA 58/2010 vp.

<sup>9</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö: Terveydenhuoltolaki (www.stm.fi) sekä terveydenhuoltolaki (1326/2010) esim. 47–48 §.



kunnallisten palveluiden käytettävyyttä yli kuntarajojen voidaan nähdä kuntien yhdistäminen. Tämä on myös kirjattu Kataisen hallitusohjelmaan<sup>10</sup>, jonka mukaisesti hallitus on lähtenyt keskustelemaan kuntauudistuksen toteuttamisesta. Kuntauudistuksessa kuntia yhdistettäisiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi – ns. ”vahvoiksi peruskunniksi” – jolloin kuntien rajat häviäisivät monessa kohden ja ulkokuntalaisten tämänhetkiset vaikeudet poistuisivat heidän tullessaan uuden, isomman kunnan jäseneksi<sup>11</sup>. Kuntien yhdistäminen valtion johdolla on haasteellinen kuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Jos valtio alkaa yhdistää kuntia pakkoliitoksin, ei kunnallisella itsehallinnolla ole käytännössä suurta merkitystä ja Suomen kuntakentällä vallinneen perinteisen läheisyysperiaatteen soveltaminen käytäntöön vaikeutuu.<sup>12</sup>

## 1.1. Tutkimuksen tausta

Kotikunnan merkitys kuntalaiselle on muuttunut. Monilla on jo kiinteitä yhteyksiä useampaan kuntaan.<sup>13</sup> Henkilön virallinen kotikunta vaikuttaa kuitenkin vahvasti siihen, miten ja missä henkilö voi saada julkisia palveluita, osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon kunnassa ja siihen, millaisia velvollisuuksia hänellä on koti- tai vapaa-ajan kuntaansa kohtaan. Asuinmuotojen ja -tarpeiden muuttuessa voi aiheellisesti kysyä, sitooko nykyinen kotikuntajärjestelmä ihmisiä tarpeettomasti tai sopiiko kotikuntajärjestelmä tämän muotoisena enää tähän aikaan. Mitä kunnan jäsenyys ylipäätään tarkoittaa nykypäivänä?

Asumisen rakenne on Suomessa muuttunut vahvasti viime vuosikymmenien aikana. Muuttoliike ei tarkoita pelkästään maaltamuuttoa suurimpiin kasvukeskuksiin, vaan muuttoliike on monipuolistunut kauttaaltaan. On alettu puhutaan myös termistä monipaikkaisuus, jolla tarkoitetaan sitä, että ihmiset yhä useammin liikkuvat monien eri paikkojen välillä jokapäiväisessä elämässään. Monipaikkaisuuden termillä viitataan myös siihen, että nämä paikat ovat merkityksellisiä ko. henkilölle. Monipaikkaisuuden termi

---

<sup>10</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, s. 75.

<sup>11</sup> Tosin silti jäisi myös ulkokuntalaisia, sillä esimerkiksi monet vapaa-ajan asunnot sijaitsevat kaukana henkilön kotikunnasta, jolloin näiden kahden kunnan yhdistyminen ei ole todennäköistä.

<sup>12</sup> Läheisyysperiaatteen mukaisesti asiat tulee käsitellä mahdollisimman lähellä kansalaista (ns. subsidiariteettiperiaate).

<sup>13</sup> Esim. HS 10.5.2001: Yhä useammalla on kaksi kotia.

muodostuu tästä monien paikkojen merkityksellisyyden ja liikkuvuuden välisestä kokonaisuudesta.<sup>14</sup>

Niin sanottujen vapaa-ajan asuntojen määrä on lisääntynyt merkittävästi ja vapaa-ajan asukkaiden määrä on kasvanut. Tämä muutos vaikuttaa kunnan palvelutarjontaan. Mökilläoloaikojen kasvaessa vapaa-ajan asukkaat tarvitsevat entistä enemmän kunnan palveluita ja kunta vuorostaan maksajia näille palveluille. Vapaa-ajan asuntojen haltijat haluavat luonnollisesti myös vaikutusvaltaa kakkoskunnan asioiden päätöksentekoon, jotta he voisivat perustuslain 2 § 2 mom. (731/1999) mukaisesti osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Suomessa oli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2009 yhteensä 485 100 kesämökkiä eli vapaa-ajan asuntoa (Tilastokeskus 28.5.2010)<sup>15</sup>. Vapaa-ajan asukkaat kasvattivat monien kuntien väkimäärää erityisesti kesäisin. Vuoden 2009 lopulla oli 56 kunnassa enemmän kesämökkejä kuin vakinaisesti asuttuja asuntoja.<sup>16</sup> Ulkokuntalaisten vapaa-ajan asukkaiden todellista määrää on hyvin vaikea arvioida. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2009 oman kotikunnan ulkopuolelle kesämökille matkaavia kesäasukkaita oli noin 527 000<sup>17</sup>. Saaristoasioiden neuvottelukunnan mukaan vapaa-ajan asuntojen käyttäjiä on jopa noin kaksi miljoonaa vuodessa<sup>18</sup>. Suomessa on vapaa-ajan asuntoja enemmän kuin missään muualla suhteessa väestöön lukumäärään.

Työ- ja elinkeinoministeriön<sup>19</sup> alaisuudessa toimivan Saaristoasiain neuvottelukunnan johdolla on yritetty viedä kuntiin kuntalain mahdollistamaa ”mökkiläisdemokratiaa”<sup>20</sup> muun muassa tukemalla vapaa-ajan asukkaiden toimikuntien perustamista. Toimikunnat ovat kunnan virallisia toimielimiä (kuntalain 17 §: Kunnan toimielimet). Kuntalain 37 § 3 momentin mukaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei

---

<sup>14</sup> Hellström & Kontinen 2011, s. 5. Ks. myös Haukkala (toim.) 2011, s. 8–11.

<sup>15</sup> On syytä huomioda, että rekisteritietojen puutteellisuuden takia kesämökkitilasto ei anna täysin ajantasaista kuvaa vapaa-ajan asuntojen määrästä. Tilasto perustuu Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän rakennuksia koskeviin tietoihin. (Tilastokeskus 2010: Rakennukset ja kesämökit –tilasto. [www.stat.fi](http://www.stat.fi))

<sup>16</sup> Tilastokeskus 2010: Rakennukset ja kesämökit -tilasto. [www.stat.fi](http://www.stat.fi)

<sup>17</sup> Em. s. 5.

<sup>18</sup> Sisäasiainministeriön julkaisusarja 7/2007. Sisäasiainministeriö, Saaristoasiain neuvottelukunta: Saaristo-ohjelma 2007-2010. Helsinki 2007, s. 3.

<sup>19</sup> Saaristoasiain neuvottelukunta siirtyi työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen vuonna 2008 sisäasiainministeriön alta. (Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut, Saaristoasiain neuvottelukunta).

<sup>20</sup> Mökkiläisdemokratialla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Saaristoasiain neuvottelukunnan tekemää määrittelyä siitä, että myös ulkopaikkakuntalaisten mökkiläisten tulisi voida vaikuttaa ja saada äänensä kuulluksi mökkikunnassaan demokraattisin keinoin.

ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Tarvetta vapaa-ajan asukkaiden – tai mökkiläisten – roolin selkeyttämiseen on perusteltu mökkiläisten oikeudella kunnallisiin palveluihin, heidän velvollisuudellaan rahoittaa näitä palveluita sekä heidän vaikuttamismahdollisuuksillaan kunnallisessa päätöksenteossa.

Saaristoasian neuvottelukunnan tekemistä raporteista käy ilmi, että mökillä asumisen kasvu lisää vapaa-ajan asukkaiden kunnallisten palvelujen käyttöä, minkä vuoksi mökkiläiset tulee huomioida entistä enemmän – paitsi kunnan palveluissa – myös mökkikunnan ja mökkiläisten päätöksenteko- ja osallisuusmenettelyissä.<sup>21</sup>

Myös pendelöijät eli toiselta kunnalta työssä tai opiskelemissa käyvät on etenevissä määrin huomioitava kunnan palvelutarjontaa suunniteltaessa. Kunnan kannalta erityisesti kustannusten epäoikeudenmukainen jakautuminen on huolena. Kustannuksia haluttaisiinkin jakaa oikeudenmukaisemmin niin, että se kunta, joka tarjoaa palvelut, myös saa verotuloja ja valtionosuuksia näiden palvelujen rahoittamiseen. Pendelöinnin myötä näin ei aina ole. Tilastokeskuksen mukaan pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista.<sup>22</sup>

On myös muita tilanteita, joissa henkilö tarvitsee useamman kuin yhden kunnan palveluita ja asuu osan ajastaan toisessa kunnassa. Tällainen tilanne on esimerkiksi eroperheiden lapsilla, jotka asuvat käytännössä usein kahdella paikkakunnalla, jos vanhemmillä on yhteishuoltajuus ja he asuvat eri kunnissa<sup>23</sup>.

## 1.2. Keskeisimmät käsitteet

*Kotikunta* määritellään kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä. Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu vakituisesti. Jokaisella suomalaisella on kotikunta. Lisäksi kotikuntalain 2 §:ssä sanotaan, että jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole lainkaan asuntoa, on hänen kotikuntansa se kunta, johon hänellä on kiinteä yhteys muun muassa perhesuhteidensa tai toimeentulonsa johdosta. Tästä kotikuntalain sisältämästä kotikunnan määritelmän sisällöstä on ollut jonkin verran tulkintavaikeuksia,

---

<sup>21</sup> Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon. SM:n julkaisu 14/2006 ja Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä. SM:n julkaisu 24/2006.

<sup>22</sup> Tilastokeskus: Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista. [http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art\\_2008-09-17\\_004.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-09-17_004.html?s=0).

<sup>23</sup> Aho & Ilola 2008, s.9.

joiden johdosta on tullut oikeustapauksia. Erityisesti henkilön oman tahdon merkityksestä kotikunnan valintaan liittyen on jonkin verran oikeustapauksia. Tähän kotikunnan määrittelyongelmaan sekä oman tahdon merkitykseen kotikunnan määräytymisessä palataan tarkemmin tutkimuksen luvussa kolme.

*Vapaa-ajan asukkaalla*<sup>24</sup> tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toisessa kuin kotikunnassaan vapaa-ajalla oleskelevaa henkilöä, esimerkiksi ulkopaikkakuntalaista kesämökin omistajaa. Vapaa-ajan asukkaalla ei kuitenkaan tarkoiteta tässä väliaikaisesti vuokramökeissä oleskelevia henkilöitä, vaan pitkäaikaisesti toisessa kunnassa oleskelevia henkilöitä. Vapaa-ajan asukkaalla ei ole samoja oikeuksia – esimerkiksi äänestysoikeutta - ja velvollisuuksia kuin kuntalaisella, vaikka hänellä on kiinteistöveron suorittamisvelvollisuus omistamistaan tai hallinnoimistaan kiinteistöistä. Lisäksi joitakin kunnallisia palveluita on vapaa-ajan asukkaiden käytettävissä, kuten kirjastopalvelut. Tässä tutkimuksessa vapaa-ajan asukkaasta käytetään paikoin myös termiä *mökkiläinen*.

*Kesämökillä tai vapaa-ajan asunnolla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa pääasiassa Saaristoasiain neuvottelukunnan ja Tilastokeskuksen yhteisjulkaisun Kesämökkibarometrin sisältämää määritelmää: ”Kesämökillä tarkoitetaan kiinteästi sijaintipaikalleen rakennettua vapaa-ajan asuinrakennusta (käyttötarkoituksen mukaan) tai asuinrakennusta, jota käytetään loma- tai vapaa-ajan asuntona. Liiketoimintaa palvelevia lomamökkejä, lomakyläien rakennuksia tai siirtolapuutarhamökkejä ei lueta kesämökkirekisterissä vapaa-ajan asuinrakennuksiksi, eikä myöskään vakinaisessa asuinkäytössä olevia vapaa-ajan asuntoja.”<sup>25</sup>

*Kotikuntajärjestelmällä* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä lainsäädännöllistä kokonaisuutta ja niitä periaatteita, miten luonnollisen henkilön kotikunta määräytyy sekä sitä, miten kunnallinen itsehallinto toteutuu tällä hetkellä kotikuntiin perustuvan niin sanotun järjestelmän kautta.

*Pendelöinnillä* tarkoitetaan sitä, että käydään töissä tai opiskelemassa toisessa kunnassa, kuin missä tosiasiallisesti asutaan. Pendelöijät saattavat käyttää työskentely- tai opiskelukuntansa

---

<sup>24</sup> Vapaa-ajan asukkaasta voidaan käyttää myös sanaa kakkosasukas. Tarkemmin Aho & Ilola 2008, s. 14: ”Kakkosasumista erilaisissa muodoissa esiintyy eri puolilla maailmaa, ja kakkosasumisen määrittelyä, olemusta sekä merkitystä onkin pohdittu muualla enemmän kuin Suomessa. Yksiselitteistä kakkosasunnon määritelmää ei kuitenkaan kansainvälisestääkään kirjallisuudesta löydy.” Ks. englannin kielen termeistä Hall & Müller 2004, s. 4 (yleisluontoisin termi on englannin kielessä second home) sekä Ruotsin termeistä (fritidshus) esim. Berglund 2005.

<sup>25</sup> Kesämökkibarometri 2009, s. 23. Ks. myös Aho & Ilola 2006, s.11–14.

palveluita, mutta eivät maksa niistä kuitenkaan veroja, vaan verotus maksetaan kotikuntaan. Kuitenkin pendelöijät voivat maksaa palveluista erilaisia maksuja, kuten varsinaisetkin kuntalaiset.<sup>26</sup>

*Ulkokuntalaista* käytetään tässä tutkimuksessa laajempänä yleisterminä, jolla tarkoitetaan sekä vapaa-ajan asukkaita että pendelöijiiä sekä muita henkilöitä, joiden kotikunta kyseinen kunta ei ole. Ulkokuntalaisiin kuuluvat myös vapaa-ajan asunnoilla lyhytaikaisesti asuvat vuokralaiset, jotka saattavat tarvita esimerkiksi vapaa-ajan asunnon sijaintiäkunnan terveystalvija. Ulkokuntalainen ei ole siis kunnan jäsen. Hän kuitenkin tarvitsee kunnan palveluja ainakin jossain määrin.

*Osallistumisella* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa erityisesti perustuslain (731/1999) 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä kuntalain (365/1995) 4 luvun (26-31 §) mukaisia kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia. Perustuslain 14 §:ssä painotetaan jokaisen täysi-ikäisen suomalaisen oikeutta äänestää vaaleissa. Lisäksi mainitaan, että oikeudesta muutoin kuin vaalien kautta äänestämällä osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Tämän lisäksi PeL:n 14 § 3. momentissa määritellään, että julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuntalain 4. luvussa kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksina painotetaan ääni- ja äänestys-oikeutta (26 §), aloiteoikeutta (28 §), kunnan velvollisuutta tiedottaa asukkailleen (29 §), kunnallista kansanäänestys-oikeutta (30 §) sekä kansanäänestysaloitetta (31 §). Tämän lisäksi kuntalain 27 §:n mukaisesti kunnan ”valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.” Samassa pykälässä luetellaan myös keinoja tämän edistämiseksi, kuten asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa.

*Palveluilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa julkisia palveluita, joita kunnat järjestävät tai tuottavat. Palveluihin kuuluu kuntalain 2 §:n mukaisesti joko kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tai sille laissa säädetyt tehtävät. Palvelut voivat olla tarkoitettuja pelkästään kunnan jäsenille tai olla tarjolla halukkaille henkilön kotikunnasta riippumatta.

---

<sup>26</sup> Tilastokeskuksen mukaan pendelöinti tarkoittaa ”- - työssäkäyntiä oman asuinalueen ulkopuolella. Nettopendelöinnillä tarkoitetaan alueen ulkopuolella työssäkäyvien ja alueelle muualta töihin tulevien henkilöiden välistä erotusta. Positiivinen nettopendelöintiluku tarkoittaa, että alueelle tulevien työllisten määrä on suurempi kuin alueelta sen ulkopuolella työssäkäyvien määrä. Nettopendelöinti voidaan myös ilmoittaa esim. kahden yksittäisen alueen välisenä lukuna.” (lähde: <http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/pendelointi.html>. Tilastokeskus, Etusivu > Tietoa tilastoista > Käsitteet ja määritelmät > Pendelöinti).

Palvelut voivat olla sekä lakisääteisiä että kunnan itse omalla päätöksellään ottamia palveluita.

*Velvollisuuksilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä velvollisuuksia, joita kuntalaisella tai palvelujen käyttäjällä on lainsäädännön mukaisesti verojen maksusta lähtien. Velvollisuuksilla tarkoitetaan muun muassa velvollisuutta maksaa veroja ja ottaa vastaan luottamustoimi<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Luottamustoimesta voi kieltäytyä vain kuntalain 38 §:ssä määriteltyjen kriteereiden perusteella: *Luottamustoimesta on oikeus kieltäytyä, jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta taikka ollut kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta.* Luottamustoimesta voi kieltäytyä myös muusta pätevästä syystä. *Kieltäytymisen hyväksymisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuutetun ja varavaltuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Luottamustoimesta voi erota pätevästä syystä. Eron myöntämisestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.*

## 2. TUTKIMUSONGELMA JA -METODI

### 2.1. Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hahmottaa kotikunnan merkitystä kansalaisen näkökulmasta. Tutkin sitä, miten kotikunta vaikuttaa palveluiden saantiin, osallistumiseen ja velvollisuuksiin. Erityisen huomion kohteena ovat niin sanotut uudet ryhmät, jotka tarvitsevat lisääntyvässä määrin kunnan palveluita tai joiden kohdalla on muuten syntynyt ongelmia kotikuntalakiin tai kunnallisten palvelujen saantiin, osallistumismahdollisuuksiin ja velvollisuuksiin liittyen. Näillä uusilla ryhmillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ulkokuntalaisia. Pääasiassa tarkastellaan vapaa-ajan asukkaita sekä toisessa kunnassa työssä käyviä henkilöitä eli pendelöijä. Kyseessä on lainopillinen tutkimus, jonka tavoitteena on tutkia, miten kotikunta vaikuttaa henkilön palveluiden saantiin, osallistumiseen ja velvollisuuksiin. Tutkimuksessa keskitytään ulkokuntalaisten asemaan kakkoskunnassa<sup>28</sup>.

Lähestyn aihetta voimassa olevan oikeussäännösten kautta. Näin ollen ensisijaisena tutkimuksellisenä lähestymistapana on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Etsin vastauksia asettamiini tutkimusongelmiin Suomen lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston, oikeustapauksien sekä oikeuskirjallisuuden avulla. Kotikunnan määrittelyyn ja ulkokuntalaisten oikeuksien sekä velvollisuuksien selvittämiseen liittyy erityisesti lainsäädäntö ja sen valmisteluaineisto.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää;

- (1) mikä merkitys kotikunnalla on osallistumisen, palveluiden saannin ja velvollisuuksien näkökulmasta;
- (2) mitkä ovat ulkokuntalaisen oikeudet ja velvollisuudet;
- (3) onko kotikuntajärjestelmä vanhentunut?

Tutkimuksen tarkoituksena on oikeussäätelyä selvittämällä saada tietoa lakien sisällöstä ja vaikutuksista sekä kuntalaisen että ulkokuntalaisen asemasta kunnasta. Tutkimuksen

---

<sup>28</sup> Kakkoskunnalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa muuta kuntaa kuin henkilön kotikunta, jossa henkilö viettää kuitenkin osan ajastaan.

tavoitteena on ensin selvittää sitä, mikä on kotikunnan merkitys osallistumisen, palveluiden ja velvollisuuksien näkökulmasta. Tämän jälkeen tarkoituksena on tehdä kokonaisvaltainen selvitys ulkokuntalaisten tämänhetkisistä velvollisuuksista ja oikeuksista. Tutkimuksessa on näkökulmana huomioitu ulkokuntalaisen ja kuntalaisen lisäksi myös kunnan näkökulma. Selvitän tutkimuksessani kotikuntaa koskevan lainsäädännön oikeusvaikutuksia, tulkintaa ja lainsäädännön toteutumista.

Tutkimus keskittyy erityisesti ulkokuntalaisen asemaan eli ulkokuntalaisen velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Vaikka tutkimuksen pääasiallinen näkökulma on ulkokuntalaisen, on rahoitus olennainen osa palvelujen järjestämistä. Siksi myös kysymys siitä, kuka palveluita rahoittaa (rahoitusvastuu), on otettu tämän tutkimuksen osaksi. Tämä on erityisesti kunnan näkökulmaa. Sen vaikutus ei kuitenkaan oikeudellisessa mielessä ole oleellinen muuten kuin siltä kannalta, kenen vastuulle ulkokuntalaisten palveluiden järjestäminen lainsäädännön mukaisesti kuuluu.

Käytän tässä tutkimuksessa käsitteitä ”palvelut”, ”velvollisuudet” ja ”osallistuminen”. Jaottelu voisi hyvin olla myös pelkistettynä ”velvollisuudet” ja ”oikeudet”, mutta painotan tässä tutkimuksessa oikeuksista erityisesti oikeutta kunnallisten palveluiden saantiin sekä oikeutta osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimus keskittyy siis näihin oikeuksiin, vaikka muitakin oikeuksia toki kunnan asukkaalla on.

Täydentävinä tutkimuskysymyksinä toimivat kysymykset: ”Millä edellytyksillä kotikunta määräytyy ja miten suuri merkitys on henkilön omalla tahdolla?”, ”Mitä vaihtoehtoja on kotikuntajärjestelmälle?”, ”Miten kotikuntajärjestelmän muuttaminen vaikuttaisi kuntien itsehallintoon?” ja ”Tulisiko kunnallisiin palveluihin oikeuttavia perusteita muuttaa?”.

Useimmiten kunnallistieteellisen tutkimuksen näkökulmaksi valikoituu joko kuntalaisen tai kunnan näkökulma. Ulkokuntalaisen näkökulmasta tehtyjä tutkimuksia on hyvin niukasti. Yleensä ulkokuntalaisen näkökulma ei ole muuta kuin sivujuoni.

Käsittelen tutkimuksessani pääasiassa pitkäaikaisten ulkokuntalaisten asemaa: velvollisuuksia sekä oikeuksia. Pitkäaikaisilla ulkokuntalaisilla tarkoitan pääasiassa kahta selkeästi erottuvaa ryhmää: vapaa-ajan asukkaita eli niin sanottuja mökkeilijöitä sekä toisen kunnan alueella työssä tai opiskelemassa käyviä henkilöitä eli pendelöijä. Muitakin pitkäaikaisia



ulkokuntalaisia toki on. Esimerkiksi monet eroperheiden lapset asuvat tosiasiallisesti kahdessa eri kunnassa. Sisällytän nämä muut ulkokuntalaiset myös käsitteeseen ”pitkäaikaiset ulkokuntalaiset”. Pitkäaikaisella ulkokuntalaisella tarkoitan sellaisia henkilöitä, jotka toistuvasti tarvitsevat muun kuin oman kotikuntansa palveluita. En käsittele tutkimuksessani niin kutsutun oikeushenkilön oikeuksia tai velvollisuuksia eli tutkimuksessa ei keskitytä yhtiön tai yhdistyksen kotikuntaan liittyviin oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Ainoa oikeushenkilö, jota käsittelen tutkimuksessa, on kunta. Kunta on luonteeltaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Keskityn kuitenkin pääasiassa pelkästään luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja erityisesti ulkokuntalaisten asemaan. En näe suuria ristiriitoja varsinaisen kunnan asukkaan oikeuksissa ja velvollisuuksissa, vaan nämä oikeudet ja velvollisuudet ovat melko selkeät. Kunnan asukkaan (tai kunnan jäsenen) näkökulma on tässä tutkimuksessa varsin rajallinen.

Kotikuntalain problematiikasta ja kotikunnan määräytymisestä on tehty tutkielmat lähiaikoina, joten en keskity näihin kysymyksiin laajasti. Rajaan pois myös laajemmalta tarkastelulta maahanmuuttajan kotikunta-aseman myöntämisen ongelmat, sillä tätä on myös tutkittu hiljattain<sup>29</sup>. Rajaan tutkimuksen ulkopuolelle laitoksissa, asumispalveluyksiköissä ja perhehoidossa olevat henkilöt, joiden kotikunnan vaihto-oikeus on ollut vuoteen 2011 asti ongelmallinen. Tähän joukkoon kuuluu erityisesti ikääntyneitä ja vammaisia. Tähän liikkumisvapauden rajoittamisongelmaan ja siten perustuslain 9 §:n vastaiseen tilanteeseen on vastattu muuttamalla kotikuntalakia (201/1994) ja sosiaalihuoltolakia (710/1982). Nämä muutokset ovat astuneet voimaan vuoden 2011 alusta. Näiden muutoksien vaikutuksia on vielä hankala arvioida. Muutoksilla on ainakin periaatteessa mahdollistettu ikäihmisten ja vammaisten vapaa muutto-oikeus sekä rakennettu uusi kuntalaskutusmalli kunnille, jotta myös uudistusten kustannustenjako olisi selkeä kuntien kesken. Kevään 2011 kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että muutos ei aiheuta kovin suurta kotikuntien vaihtoliikettä.

Rajaan tutkimuksen päänäkökulman ulkopuolelle myös lyhytaikaiset mökkien vuokraajat. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi kerran vuodessa viikoksi mökin vuokraavat henkilöt. Tällaisten henkilöiden palveluiden ja osallistumisen tarve vuokramökkikuntaan lienee melko rajallista mökin omistajiin verrattuna. Vaikka tämän tutkimuksen päänäkökulma ei ole tällaisissa henkilöissä, monet asiat, kuten oikeus käyttää kunnallisia terveyspalveluja muussa

---

<sup>29</sup> Ks. Pehkonen 2006.

kuin kotikunnassa, koskevat myös heitä. Tällaisista lyhytaikaisista vapaa-ajan asukkaista on hyvin hankalaa, jos jopa mahdotonta, löytää tarkkoja tilastotietoja. Sen sijaan pitkäaikaisiksi ulkokuntalaisiksi vapaa-ajan asukkaiksi laskeen myös vapaa-ajan asunnon omistajan lisäksi ne henkilöt, jotka kuuluvat omistajan perhekuntaan ja käyttävät vapaa-ajan asuntoa todennäköisesti myös aktiivisesti.<sup>30</sup>

Edelleen rajaan tutkimuksen ulkopuolelle kunnassa oleskelevat ulkomaalaiset, sillä heidän palveluntarpeensa ovat erilaisia kuin pitkäaikaisten ulkokuntalaisten. Ulkomaalaisten palveluiden tarve on myös marginaalisempi.<sup>31</sup> Tämän lisäksi opiskelijat on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Kun kotikuntalaki (201/1994) uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1994, selviää lain valmistelutöistä<sup>32</sup>, että opiskelijoiden oli määrä pääasiassa vaihtaa kotikunnakseen tosiasiallinen asuinkuntansa eli useimmiten opiskelupaikkakunta, minkä he uudistetun lain myötä nyt myös pystyivät tekemään. Vaikka kaikki opiskelijat eivät tätä ole tehneet, voivat he silti milloin vain vapaasti tehdä kotikunnan muutoksen opiskelupaikkakunnalleen ongelmitta.<sup>33</sup>

Vaikka olenkin tehnyt nämä rajaukset monista ulkokuntalaisista, kuten opiskelijat sekä ulkomaalaiset, koskevat monet tämän tutkimuksen kohdista myös heitä. Rajaus on tehty siltä kantilta, etten tarkastele näitä ryhmiä tai heidän oikeudellista asemaansa tarkemmin, mutta he kuuluvat ryhmään ”ulkokuntalaiset”.

---

<sup>30</sup> Pitkäaikaisella mökkiläisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä henkilöitä, jotka omistavat kiinteistön toisessa kunnassa tai kuuluvat perheeseen, joka omistaa kiinteistön, ja tosiasiallisesti käyttävät asuntoa (Ks. tarkemmin luvun 1 määritelmä kesämökistä ja vapaa-ajan asunnosta, s. 7).

<sup>31</sup> Ulkomaalaisista mökkeilijöistä tai kakkosasunnon omistajista on tehty jonkin verran tutkimusta. Näistä Suomen oloihin jokseenkin sovellettavia ovat Ruotsista tehdyt tutkimukset, esim. Dieter K. Müller 2006: German Second Home Owners in the Sweden sekä Camilla Berglund 2005: “Ja, vi elsker dette landet...og”. En studie kring norskägda fritidshus i svenska delen av Inre Skandinavien.

<sup>32</sup> HE 104/1993 vp, s. 15 ja s. 18.

<sup>33</sup> Opiskelijoiden terveydenhuolto on järjestetty yliopisto-opiskelijoille Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön YTHS:n kautta, joten monet eivät koe tarpeelliseksi vaihtaa opiskelukuntaansa viralliseksi kotikunnakseen saadessaan tarvitsemansa palvelut muualta. Ammattikorkeakouluopiskelijoilla vastaavaa järjestelmää ei ole, vaan he käyttävät kunnallisia palveluita. Jos ammattikorkeakouluopiskelija ei ole vaihtanut opiskelukuntaansa kotikunnakseen, voi opiskelukunta lähettää hänet hakemaan terveyspalveluita omasta kotikunnastaan. Tilanne on kuitenkin todennäköisesti muuttumassa niin, että ammattikorkeakouluopiskelijat pääsevät YTHS:n piiriin (ks. Kataisen hallitusohjelma, s. 62).

## 2.2. Aikaisemmat tutkimukset

Kotikuntalakia ja sen vaikutuksia on pohdittu vuonna 2005 kotikuntatyöryhmässä, jonka pohjalta valmistui raportti aiheesta.<sup>34</sup> Kotikunta- ja sosiaalihuoltolakia on tämän työryhmän mietinnön pohjalta lopulta muutettu ja muutokset ovat astuneet voimaan vuoden 2011 alusta. Varsinaisia tutkimuksia kotikunnan merkityksestä ulkokuntalaisten näkökulmasta katsoen aiheesta ei kuitenkaan löydy, mutta aihetta sivutaan joissakin pro gradu -töissä<sup>35</sup>.

Kirjallisuutta ja artikkeleita löytyy hyvin tutkielman aiheisiin liittyen. Tämä kirjallisuus on kuitenkin pääasiallisesti yleishallinto-oikeuden alan kirjallisuutta, sillä pelkästään kotikuntalakia tai kotikunnan määräytymiseen liittyvää oikeustieteellistä kirjallisuutta ei ole olemassa. Tutkimus nojaakin hallinto- ja julkisoikeuden perusteosten lisäksi vahvasti lainvalmisteluaineistoihin ja lakeihin, muutamiin oikeustapauksiin sekä paikoin myös kansainvälisiin sopimuksiin. Keskityn lähinnä hallinto-oikeuden alan teoksiin kirjallisuuslähteissä, joita on runsaasti olemassa. Niin sanottuja pykäläkommentareja, jotka kommentoivat eri lakeja, löytyy runsaasti tutkielmaan liittyvistä aiheista, kuten perusoikeuksista. Kotikunnan määräytymisestä on myös jonkin verran oikeuskäytäntöä.

Uutta kirjallisuutta kotikunnan merkityksestä tai ulkokuntalaisten asemasta ei ole runsaasti, vaikkakin viime vuosina erityisesti vapaa-ajan asumista on tutkittu selvästi aikaisempaa enemmän. Lapin yliopisto on julkaissut Seppo Ahon johdolla tutkimuksen ”Toinen koti maalla” (2006). Tutkimuksessa on esillä myös niin sanotun kakkosasumisen kansainvälinen ulottuvuus. Kyseessä ei ole siis pelkästään suomalainen ilmiö. Lapin yliopisto, edelleen Seppo Ahon johdolla, on julkaissut myös tutkimuksen ”Kahden kunnan asukkaat – lisää osallisuutta?” (2008), jossa käsitellään erilaisia vaihtoehtoisia malleja osallisuuden lisäämiseksi vapaa-ajan asukkaille.<sup>36</sup> Vapaa-ajan asukkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista löytyy myös pro gradu -työ: Paula Salmen kirjoittama ”Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kakkoskunnan päätöksentekoon” vuodelta 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva Saaristoasiain neuvottelukunta on julkaissut selvityksiä vapaa-ajan asumisen vaikutuksista kuntapalvelujen kysyntään ja kustannuksiin

---

<sup>34</sup> Kotikuntatyöryhmän loppuraportti 2005.

<sup>35</sup> Ks. esim. Aarrevaara 2002: Kotikuntalaki – liian liberaali kuntien näkökulmasta? ja Savukoski 2008: Kotikunnan määräytyminen ja siitä seuraavat oikeusvaikutukset kuntalaiselle ja kunnalle.

<sup>36</sup> Ahola & Ilola 2008: Kahden kunnan asukkaat – enemmän osallisuutta?

sekä vapaa-ajan asukkaiden osallistumisesta kuntien päätöksentekoon.<sup>37</sup> Saaristoasiain neuvottelukunta on toiminut aktiivisesti vapaa-ajan asukkaiden asioiden esille nostamiseksi. Neuvottelukunnan julkaisut toimivat merkittävänä lähteenä tutkimuksessani.

Vuonna 2009 ilmestynyt Yrjö Kuotolan väitöskirja ”Kunnan raja” koskee läheisesti tätä tutkimusta. Kuotolan väitöskirja jättää kuitenkin juuri ulkokuntalaisten aseman huomioimatta lähes täysin. Erityisesti kunnan vapaa-ajan asukkaat ja pendelöijät jäävät väitöskirjassa käsittelemättä.<sup>38</sup> Näitä puutoksia pyrin paikkaamaan tutkimuksellani. Näiden uusien töiden lisäksi on myös muuta tutkimusta, enimmäkseen kotikunnan määrittelyyn liittyen. Tutkimuksia ja tieteellisiä artikkeleita löytyy muun muassa pendelöintiin sekä vapaa-ajan asukkaan asemaan liittyen.

Aikaisemmat tutkimukset eivät käsittele ulkokuntalaisen asemaa siitä näkökulmasta, josta asiaa käsittelem tässä tutkimuksessa. Käsittelem ulkokuntalaisen asemaa tässä tutkimuksessa erityisesti kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta.

### **2.3. Tutkimusmetodi**

Tutkimuksen onnistumisen kannalta on tärkeää määrittellä, mistä oikeudellisesta näkökulmasta tutkimusta tekee. Tällä tarkoitetaan oikeudellisen näkökulman valintaa. Näkökulmavaihtoehtoja ovat esimerkiksi oikeushistoria ja oikeusvertailu. Tämän näkökulman lisäksi tulee valita, millä menetelmillä eli metodeilla tutkimuskysymyksiin etsitään ratkaisuja.

Tutkimuksen kohteen tulee määrittää tutkimusmetodien valinta. Metodit ovat siis toissijaisia tutkimuksen aiheeseen nähden. Metodit tulee valita tutkimuskysymysten pohjalta ja siksi tutkijan tulee miettiä se, millä metodeilla pystytään parhaiten vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Tutkimuslähestymistapojen ja metodien arviointi ennen tutkimuksen aloittamista on tärkeää, sillä näin pohditaan vastauksia siihen, mitä rajoitteita ja mahdollisuuksia kullakin lähestymistavalla ja metodilla on ja mitä tutkimuksessa voidaan

---

<sup>37</sup> Näitä ovat mm. Sisäasiainministeriön julkaisut 24/2006: Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä ja Sisäasiainministeriön julkaisut 14/2006: Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon. Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2010: Kesämökkibarometri 2009 (Markku Nieminen).

<sup>38</sup> Ks. myös Kuotolan vastaväittäjän Erkki Mennolan arvio Kuotolan väitöskirjasta ”Kunnan raja rajatusta näkökulmasta”, 2010, s. 86–89.

mahdollisesti saavuttaa. Oikeustieteissä valittu lähestymistapa ja menetelmä auttavat hahmottamaan ja sijoittamaan tutkimusongelman johonkin oikeustieteiden osa-alueeseen.<sup>39</sup>

Tyypillisin lähestymistapa oikeustieteissä on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Usein tutkimus kuitenkin sisältää lainopin lisäksi myös muita oikeudellisia lähestymistapoja, kuten oikeussosiologiaa tai oikeuspolitiikkaa. Lähestymistapoja arvioitaessa ja valittaessa tulee aina pitää mielessä se, että tutkimuksen kohteen tulee määrittää se, miten aihetta tutkitaan - eikä toisin päin.<sup>40</sup> Tutkimuksen metodi ilmenee yleensä tavassa esittää kysymyksiä sekä siitä, kuinka aineisto kootaan ja analysoidaan.<sup>41</sup> Usein tutkija liikkuu kuitenkin eri metodien välimaastossa yhdistellen erilaisia tarkastelutapoja.<sup>42</sup> Metodin valinnalla on suuri merkitys oikeudellisessa tutkimuksessa, ja oikeustieteen tutkijan tulee olla tietoinen mahdollisista tutkimusmenetelmistä, jotta tutkimus onnistuu.<sup>43</sup>

Oikeustieteellisen tutkimuksen tulee tuottaa uutta tietoa oikeudesta ja yhteiskunnasta. Oikeustieteen tutkimuksen päämääränä on esitellä oikeudellisia ongelmia sekä niiden taustoja. Tämän lisäksi oikeudellisen tutkimuksen tulee esittää mahdollisia ratkaisuja näihin oikeudellisiin ongelmiin.<sup>44</sup> Oikeudellisen tutkimuksen ongelmat ovat usein konkreettisia sekä todellisesta elämästä lainattuja<sup>45</sup>, kuten myös tässä tutkimuksessa.

### **2.3.1. Kunnallisoikeudellinen tutkimus**

Tämän tutkimuksen ensisijainen näkökulma oikeudenalajaotteluun liittyen on kunnallisoikeudellinen. Suomessa oikeus jaetaan yleensä julkisoikeuteen sekä yksityisoikeuteen. Kunnallisoikeus on osa julkisoikeutta. Kuitenkin oikeudenalajaottelu on muuttunut ja muuttumassa – esimerkiksi tästä jyrkästä jaosta yksityis- ja julkisoikeuteen ollaan luopumassa ja näiden käsitteiden välinen ero on kaventunut. Tutkimuksissa esiintyvät

---

<sup>39</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 27.

<sup>40</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s.7.

<sup>41</sup> Em., 2003, s.7. Ks. myös Hirsjärvi ym. 2009, s. 183–184.

<sup>42</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 13.

<sup>43</sup> Siltala 2002, s. 97.

<sup>44</sup> Siltala 2002, s. 99–100.

<sup>45</sup> Modeen 1996, s. 237.

ilmiöt tai ongelmat voivat olla sellaisia, että niitä ei ole mahdollista tarkastella pelkästään tietyn oikeudenalan näkökulmasta.<sup>46</sup>

Kunnallisoikeus tieteenä pureutuu Suomessa kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja tulkinnan ympärille. Kunnallisoikeudellinen tutkimus on pääosin tutkimusta kuntien asemasta ja toiminnasta.<sup>47</sup> Kunnallisoikeus sääntelee valtion, alueiden ja kuntien toimintaa ja rakennetta.<sup>48</sup> Kunnallisoikeuden tutkimuksessa käytetään kuntalakeja vahvasti tutkimuksen kivijalkana. Kuntalaki on kuitenkin väljä yleislaki. Myös yleisillä oikeusperiaatteilla ja lain tavoitteilla on keskeinen merkitys kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen<sup>49</sup>. Koska tämä tutkimus on kunnallisoikeudellinen, lähestytään tutkittavaa aihepiiriä lainopin keinoin eli tutkimalla ja tulkitsemalla voimassa olevaa oikeutta ja täten pyritään saamaan voimassa olevan oikeuden kanta tiettyihin oikeusongelmiin. Tässä tutkimuksessa selvitetään ensisijaisesti sitä, miten kotikuntaan liittyvät oikeusnormit, kuten kotikuntalaki, vaikuttavat henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin erityisesti ulkokuntalaisen näkökulmasta.

Kunnallisoikeudellinen tutkimus lukeutuu osaksi kuntatutkimusta. Kuntatutkimukseen lasketaan kunnallisoikeuden lisäksi kunnallispoliittinen ja kunnallistaloudellinen tutkimus. Kuntatutkimuksen ajatellaankin yleensä olevan monitieteinen tutkimusala, jossa tarkastellaan kunnallishallinnon ilmiöitä eri näkökulmista. Näitä näkökulmia voivat olla esimerkiksi oikeudellinen, alue-, hallinto- ja taloustieteellinen näkökulma.<sup>50</sup> Kunnallisoikeus keskittyy tieteenä tutkimaan erityisesti kuntia koskevaa sääntelyä. Tieteenalana kunnallisoikeus on läheisessä yhteydessä hallinto- ja julkisoikeuteen.<sup>51</sup> Voidaan jopa sanoa, että kunnallisoikeus on osa julkisoikeutta. Julkisoikeuden termillä voidaan tarkoittaa sitä, että tiedetään, mihin oikeudenalaan kunnallisoikeus kuuluu ja täten voidaan myös tietää, että mitkä ovat suhteet muihin oikeudenaloihin. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että oikeudenalajaottelu ei ole tarkkarajainen, vaan että useat ongelmat saattavat sijoittua useamman kuin yhden oikeudenalan alueelle oikeudenalajärjestelmässä. Tutkielman tekijän onkin syytä pitää mielessä, että useissa oikeudellisissa kysymyksissä saattaa esiintyä samanaikaisesti sekä julkis- että yksityisoikeudellisia elementtejä.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Ks. esim. Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008 s. 18–19.

<sup>47</sup> Ks. esim. Hannus & Hallberg 1991, s. 21–22.

<sup>48</sup> Ryytänen 2007, s. 334.

<sup>49</sup> Ryytänen 2007, s. 329.

<sup>50</sup> Sutela 2001, s. 69.

<sup>51</sup> Ryytänen 2007, s. 321ss.

<sup>52</sup> Husa & Pohjolainen 1994, s. 17–18.

Kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa käytetään oikeustieteen näkökulmia. Riippumatta valitusta näkökulmasta tai lähestymistavasta tutkielman onnistumisen kannalta on keskeistä tietoisesti työstetty näkökulma ja hyvä kysymyksenasettelu. Näkökulma työstetään yleensä erityisesti siinä vaiheessa kun tutkielman tekijä arvioi sitä, mihin oma tutkimus sijoittuu oikeustieteellisen tutkimuksen kentässä.<sup>53</sup>

Oikeustieteen tärkeimpinä näkökulmina voidaan pitää lainoppia, oikeuspolitiikkaa, oikeushistoriaa, oikeussosiologiaa, oikeusfilosofiaa ja vertailevaa oikeustiedettä.<sup>54</sup> Kun on valinnut ensin oikeustieteellisen näkökulman, tulee tämän jälkeen valita, millä metodilla tätä näkökulmaa saa parhaiten tutkittua. Valinta tehdään siitä näkökulmasta, millä metodilla saadaan parhaiten vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksessa yhdistetään kuitenkin useimmiten montaa metodia.

Metodien luokittelu oikeustieteen tutkimuksessa on haastavaa. Keskeisimmiksi metodeiksi nousevat kuitenkin sisällönerittely eli tekstianalyysi (juridinen tulkintahermeneutiikka) ja empiiriset tutkimusmenetelmät. Metodien valinta riippuu tutkimuksessa käsiteltävästä asiasta.<sup>55</sup>

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeusnormia tutkittaessa on lähtökohtana tekstianalyysi. Oikeusnormin sisältämille sanayhdistelmille joudutaan antamaan merkityssisältö. Esimerkiksi voidaan pyrkiä selventämään jotakin moniselitteistä ilmaisua omalla tulkinnalla. Tämän tutkija voi tehdä käytännössä niin, että hän käy läpi tämän ilmaisun kaikki mahdolliset oikeudelliset tulkinnat ja valitsee niistä jonkin, jonka puolesta tai jota vastaan hän sitten esittää perusteluja. Perusteluja voi muodostaa esimerkiksi kyseisen normin tarkoituksesta tai myös oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden näkökulmista. Kun oikeusnormia pyritään tulkitsemaan, tarvitaan usein apuna myös muita oikeuslähteitä. Näitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat tai tuomioistuinratkaisut.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s. 11.

<sup>54</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 19.

<sup>55</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 25. Vrt. Oikeudelliset tutkimusmenetelmät voidaan Siltalan mukaan jakaa kolmeen pääryhmään: lainopin tulkitseva ja systematisoiva lähestymistapa, oikeuden historiallinen ja/tai yhteiskuntatieteellinen analyysi sekä oikeus teoreettis-filosofisena reflektiona (Siltala 2002, s. 97).

<sup>56</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 25. Oikeustieteen hyväksytyt tulkintoja perustellusti esittävä tieto palvelee tulkinnallista eli hermeneuttista tiedon intressiä (Ks. tiedon intressistä oikeustutkimuksen osalta Kultalahti 1990, s. 67–71).

Toinen perusmetodi tarkoittaa empiirisiä tutkimusmenetelmiä, jotka voidaan jakaa laadullisiin (kvalitatiivisiin) ja määrällisiin (kvantitatiivisiin) menetelmiin. Lainopin menetdit ovat melko lähellä laadullisia menetelmiä, joita käytetään usein silloin, kun tutkimuksen perusaineiston muodostava havaintojoukko on pieni. Määrällisiä menetelmiä käytetään päinvastoin tilanteissa, joissa havaintojoukko on suuri. Useimmiten empiirisiä menetelmiä käytetään oikeustieteessä lähinnä apumenetelmänä. Näidenkään lähestymistapojen väliset raja-aidat eivät ole kuitenkaan tarkkoja, vaan näitä näkökulmia voidaan yhdistellä hyvinkin monin eri tavoin.<sup>57</sup>

Husan mukaan harvoin löytyy niin sanottuja puhtasoppisia tutkimuksia, joissa käytettäisiin vain tiettyyn tutkimussuuntaukseen kuuluvia metodeja. Husan mukaan lainopillinenkin tutkimus tarvitsee usein myös muista suuntauksista tukea ja pohjaa argumenteille.<sup>58</sup> Tutkimusmenetelmät määrittävät, mistä näkökulmasta tutkimusongelmaa lähestytään. Täten menetelmien valinnalla määritellään pitkälti myös se, minkä tyyppisiä vastauksia tutkimusongelmiin tullaan löytämään. Menetelmät tulevat valittua tutkimuskohteen ja tutkimuskysymysten perusteella. Tässä tutkimuksessa keskitytään tekstianalyysiin eli lainopin tulkitsevaan ja systematisoivaan lähestymistapaan.

Lainopillinen tutkimusote on lähes aina jollakin tavoin mukana oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Erityisesti pro gradu -tutkielmaa on syytä vain harvoin tehdä niin, ettei voimassa olevan oikeuden tulkintaa tai systematisointia työssä olisi lainkaan. Lainopillisen pro gradu -tutkielman tekemisen keskeinen perusedellytys onkin selvittää tutkimushetkellä voimassa olevan oikeuden sisältö. Oikeuden sisältö selvitetään säädöksiä, lain esitöitä sekä oikeustapauksia läpi käymällä – näiden primäärilähteiden jälkeen voidaan tukeutua vasta kirjallisuuteen.<sup>59</sup> Tutkimus ei täytä tieteellisen tutkimuksen kriteerejä, jos se pelkästään kertoo jo olemassa olevaa tietämystä. Tutkielmassa tulee siis aina olla myös uutta tietoa.

Näiden perinteisten lähestymistapojen lisäksi (oikeussosiologia, oikeuspolitiikka jne., joita voidaan sanoa myös menetelmällisiksi lähestymistavoiksi) voidaan käyttää myös muita lähestymistapoja tai niiden yhdistelmiä. Oikeustieteellisen tutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat ovat monipuolistuneet – esimerkiksi tutkielmassa voi hyödyntää empiirisiä tutkimusotteita. Myös useissa oikeustieteellisissä tutkielmissa on hyödynnetty viime aikoina

---

<sup>57</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 25–26.

<sup>58</sup> Husa 1995, s. 147.

<sup>59</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s. 7.



esimerkiksi arviointi- ja vaikuttavuustutkimusta sekä erilaisia sääntely- tai regulaatioteoreettisia tutkimusotteita. Tällaisia tutkimusotteita hyödyntäessä on tärkeää se, että tutkija pystyy erottelemaan, milloin hän kirjoittaa minkäkin tutkimusotteen alueelle sijoittuvaa tekstiä. Yleisestikin ottaen missä tahansa oikeustieteellisessä tutkimuksessa tärkeää on, että kirjoittaja itse tunnistaa menetelmällisen lähestymistapansa ja selventää tämän tutkimuksessaan.<sup>60</sup>

Perinteisesti oikeustiede on pyrkinyt enemmänkin eristäytymään muiden tieteenalojen empiirisistä menetelmistä, mutta tätä pyrkimystä on erityisesti viime vuosikymmeninä kritisoitu. Esimerkiksi Kaijus Ervasti ei näe estettä sille, että samassa tutkimuksessa voisi käyttää yhtä aikaa sekä lainopin menetelmiä että empiiristä lähestymistapaa.<sup>61</sup> Ervastin mukaan tarvitaan sekä erillistä empiiristä oikeustutkimusta että ”kykyä käsitellä perinteisessä lainopissa empiiristä tietoa”. Perinteisen lainopin työssä tarvitaan ympäröivää todellisuutta koskevaa tietoa erityisesti määriteltäessä tutkimusongelmaa sekä etsittäessä lainsäätäjän tahtoa ja kun pohditaan erilaisten ratkaisujen vaikutuksia.<sup>62</sup> Kunnallisoikeus poikkeaa yleisesti ottaen siitä näkemyksestä, että oikeustieteen ja muiden tieteiden eroja tulisi korostaa. Oikeustieteiden metodi haluttiin ennen pitää tiukasti erillään yhteiskuntatieteiden metodeista. Nykyään näin jyrkkää eroa ei haluta tehdä tai sitä ei enää nähdä, ja oikeustiede voi käyttää hyväkseen myös muiden tieteenalojen tutkimusmenetelmiä.<sup>63</sup>

### **2.3.2. Päättökäsitteinä oikeusdogmatiikka ja oikeuspolitiikka**

*Oikeusdogmatiikan* eli lainopin keskeisimpänä tehtävänä on lain tulkinta ja systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen.<sup>64</sup> Muut oikeustieteelliset päättökäsitteet toimivat käytännössä lainoppia täydentävinä. Näiden eri lähestymistapojen tarkoituksena on pääasiassa taustoittaa lainopillista lähestymistapaa.

Lainoppi perustuu oikeuslähteiden tulkintaan. Oikeuslähteitä tulkitaan etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Lainopin keskeisimpänä tehtävänä on

---

<sup>60</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s. 10.

<sup>61</sup> Ervasti 1998, s. 372. Ks. myös Kultalahti 1990, s. 72.

<sup>62</sup> Ervasti 1998, s. 385.

<sup>63</sup> Ryyänen 2007, s. 331–332

<sup>64</sup> Esim. Aarnio 1989, s. 48.

vastata kysymykseen siitä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin esillä olevassa oikeusongelmassa.<sup>65</sup>

Perinteisen lainopin on katsottu olevan kaukana oikeuspoliittisesta tutkimuksesta. Kuitenkin viime vuosikymmenien saatossa on esiintynyt tulkintoja, joiden perusteella lainopillinen tutkimus ei voi kokonaan irtautua yhteiskunnasta ja että politiikan ja moraalin ei tulisi eriytyä liiaksi juridiikasta. Esimerkiksi arvoilla ja moraalilla on merkitystä myös oikeudellisessa tutkimuksessa.<sup>66</sup> Lainopillisessa tutkimuksessa voidaan käyttää siis myös empiriaa. Yleisesti ottaen oikeusjärjestyksen sisältöä ja toimintaa koskevat kysymykset edellyttävät useimmiten erilaisten tutkimusotteiden ja lähestymistapojen yhdistämistä<sup>67</sup>.

Husan ja Pohjolaisen mukaan lainopin keskeisin tutkimusongelma voidaan muotoilla kysymysmuotoon näin: ”Mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsillä olevassa oikeusongelmassa?” Lainopin avulla pyritään antamaan vastaus kysymykseen, miten kussakin tilanteessa tulisi toimia voimassaolevan oikeuden mukaan. Lainopin avulla pyritään siis tulkitsemaan voimassa olevaa oikeusjärjestystä, jonka sisältä löytyy epätietoisuutta, johon lainoppi pyrkii löytämään vastauksen. Tämän tulkitsemisen lisäksi lainopin toinen keskeinen tehtävä on oikeusjärjestyksen systematisointi eli voimassaolevan oikeuden jäsentäminen. Tämän systematisoinnin avulla pyritään luomaan ja kehittämään sellaista oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka avulla voidaan tulkita oikeutta. Tämä systematisointi auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä.<sup>68</sup>

Tämän tutkimuksen ensisijainen lähestymistapa on oikeusdogmatiikka, sillä oikeusdogmatiikan tarkoituksena on tulkita oikeusjärjestystä ja systematisoida sitä. Tämä lähestymistapa sopii tutkimuskysymyksiini, joiden tarkoituksena on selvittää, mitä oikeusjärjestys sanoo siitä, että miten kotikunta vaikuttaa palveluiden saantiin, velvollisuuksiin ja osallistumiseen. Tämän lisäksi tarkoitukseni on tulkita muun muassa oikeustapauksien avulla, kuinka lainsäädäntöä käytännössä sovelletaan. Tutkimuksessa on tarkoituksena myös selvittää sitä, mitä oikeuslähteet kertovat ulkokuntalaisen asemasta kunnassa. Haen siis lainopin keinoin vastauksia ensimmäiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen.

---

<sup>65</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 20.

<sup>66</sup> Ks. esim. Asko Uotin väitöskirja 2003, s. 25–29. Ks. myös Sallinen 2007, s.33–34.

<sup>67</sup> Esim. Huhtanen 1994, s. 73.

<sup>68</sup> Husa & Pohjolainen 1994, s.21.

*Oikeuspolitiikka* toimii ensisijaisena täydentävänä metodina tässä tutkimuksessa. Oikeuspoliittisen tutkimuksen näkökulmana on tutkia yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta. Oikeuspoliittiseen tutkimukseen kuuluu esimerkiksi sääntelyn vaikutuksen arviointia käsittelevä tutkimus. Oikeuspolitiikalle on tyypillistä *de lege ferenda* -kannanottojen esittäminen ("kuinka lain tulisi olla").<sup>69</sup>

Oikeuspoliittisen tutkimuksen avulla pyritään auttamaan lainsäätäjää tuottamalla erilaisia ratkaisumalleja tulevaisuuden oikeudellista sääntelyä varten. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa esitetyt ratkaisumallit – eli uudet lainsäädäntösuositukset – perustuvat yleensä joko oikeusvertailevaan aineistoon tai tutkijan omiin päätelmiin. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tekeminen on sidoksissa vahvasti tavoite–keino-analyysiin: Oikeuspoliittisen ajattelun mukaan lainsäädännön avulla voidaan saavuttaa tiettyjä yhteiskunnallisia tavoitteita. Oikeus toimii tässä kohtaa välineenä lainsäätäjälle. Oikeuspolitiikka etsii uusia keinoja lainsäätäjälle, jotta uuden lainsäädännön avulla saavutettaisiin halutut yhteiskunnalliset tavoitteet.<sup>70</sup>

Ensisijaisesti pyrin lainopin avulla systematisoimaan kotikuntaan liittyvää normistoa, minkä jälkeen tarkoitukseni on systematisoinnista saamieni tuloksien perusteella pohtia sitä, sopiiko tämänhetkinen kotikuntajärjestelmä Suomeen vai olisiko lainsäädännössä mahdollisesti jotain muutettavaa tämän osalta. Etsin vastausta kolmanteen tutkimuskysymykseen "Onko kotikuntajärjestelmä vanhentunut?" erityisesti oikeuspolitiikan keinoin. Luvussa viisi käyn läpi erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja -malleja, joita on käytetty muualla ja jotka toimivat pohjana *de lege ferenda* -kannanottojen esittämiselle. Pyrin esittämään muutamia *de lege ferenda* -kannanottoja erityisesti tutkimuksen Johtopäätökset -osiossa.

#### **2.3.4. Rajatut tutkimusnäkökulmat**

Tässä tutkimuksessa päätutkimusnäkökulmina käytettyjen oikeusdogmatiikan ja oikeuspolitiikan lisäksi myös on monia muita. Käytän näitä muita tutkimusnäkökulmia tässä tutkimuksessa kuitenkin hyvin rajatussa määrin tai en ollenkaan. Alla listaan näitä näkökulmia ja niiden käyttöä tai käytön rajausta.

---

<sup>69</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 19.

<sup>70</sup> Siltala 2001, s. 12.

*Oikeussosiologia* tutkii pääasiassa empiirisen eli kokemuseräisen menetelmän avulla sitä, mitä säännönmukaisuuksia oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden toiminnasta löytyy. Oikeussosiologia pyrkii etsimään oikeudellisille ilmiöille syitä ja selittäviä tekijöitä yhteiskunnallisista rakenteista. Oikeussosiologian näkökulma on ikään kuin oikeusjärjestyksen ulkopuolinen: tavoitteena on tarkastella oikeuden ja muun yhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita.<sup>71</sup> Oikeussosiologisen metodin tarkoituksena on selvittää normien vaikutusta yhteiskuntaan. Tämän pro gradu -tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää, miten nykyiset kotikuntasäännökset vaikuttavat kansalaisten tai kuntien toimintaan. Oikeussosiologia vaatii kuitenkin empiiristä tutkimusaineistoa, jota tässä tutkimuksessa on niukalti. Empiirisenä aineistona voidaan pitää tutkimuksessa esille tulevia oikeustapauksia liittyen kotikunnan määrittämiseen sekä joitakin lehtiartikkeleita, joita olen poiminut tähän kuvatakseni tutkimusongelmaa eli tutkimuskohdetta. Nämä eivät kuitenkaan ole mikään kattava empiirinen aineisto; oikeustapauksien ja lehtiartikkeleiden tarkoituksena on vain kuvata tarkemmin tutkimuksessa käsiteltäviä aiheita. Tällaisia empiirisiä lähteitä on mielestäni perusteltua käyttää lainsäädännön ja muun oikeuslähteiden lisäksi lähdeaineistona, jotta saadaan selkeämpi kuva siitä, miten asiat käytännössä ovat.

Oikeussosiologiseen tutkimukseen liittyy usein myös oikeuspoliittinen tutkimusmetodi. Oikeuspolitiikka painottaa sitä, millainen lain tulisi olla, kun taas oikeussosiologia painottaa lain vaikutusta itse yhteiskuntaan.<sup>72</sup> Oikeussosiologisessa tutkimuksessa ei tutkijaa kiinnosta ensisijaisesti niinkään oikeusjärjestyksen sisältö, vaan siitä johtuva käytös tai käytöksen rajoitukset. Oikeussosiologian mukaan oikeus on yksi yhteiskunnan kokonaisrakenteeseen kuuluvista osajärjestelmistä, jolla on kiinteät suhteet muihin osajärjestelmiin, kuten talouteen.<sup>73</sup>

*Oikeusfilosofiaa* kutsutaan joskus myös yleiseksi oikeustieteeksi tai *oikeusteoriaksi*. Oikeusfilosofiassa tutkitaan ”oikeutta, oikeudellisia ilmiöitä tai oikeustiedettä filosofisen argumentaation avulla.” Oikeusteoria ja oikeusfilosofia eroavat toisistaan erityisesti

---

<sup>71</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 22.

<sup>72</sup> Husa 1995, s. 144–145.

<sup>73</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 37–28.

tarkasteltaessa näiden läheisyyttä oikeudellisiin käytäntöihin: Oikeusfilosofiassa tämä etäisyys on suurempi kuin oikeusteoriassa.<sup>74</sup>

Rajaan sekä oikeusteorian että oikeusfilosofian pois tästä tutkimuksesta, sillä nämä lähestymistavat keskittyvät pikemminkin oikeustieteen tutkimukseen kuin ajankohtaisten oikeudellisten ongelmien käsittelyyn. Tämän tutkimuksen tutkimusongelmat ovat lähtöisin tämänhetkisen oikeuden tulkintaongelmista sekä käytännön ongelmatilanteista nykypäivässä.

*Oikeusvertailulla* tarkoitetaan kunnallisoikeudessa sitä, kun tarkastellaan vähintään kahden maan oikeusjärjestyksiin kuuluvia oikeussääntöjä ja oikeudellisia ilmiöitä suhteessa toisiinsa. Vertailun kohteina voivat esimerkiksi olla kunnallishallinto tai EU:n vaikutus kuntiin eri maissa. Oikeusvertailu ja oikeushistoria ovat lähellä toisiaan, sillä molemmat tutkimushaarat pyrkivät ymmärtämään ja selittämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta. Oikeusvertailua käytetään paljon lainvalmistelussa, joten oikeusvertailu auttaa kehittämään oikeusjärjestystä.<sup>75</sup> Oikeusvertailua käytetään usein avustavana tutkimusnäkökulmana oikeushistoriallisissa ja lainopillisissa tutkimuksissa, vaikka oikeusvertailu voi toimia myös täysin itsenäisenä oikeustieteen sisäisenä tieteenhaarana<sup>76</sup>. Oikeusvertailu voi osoittautua kuitenkin metodisesti erittäin haastavaksi, sillä kunnallishallinto ja sen oikeudellinen organisointi voivat pohjautua eri maissa hyvinkin erilaisiin perinteisiin ja ajattelutapoihin.<sup>77</sup> Kunnallisoikeus on ominaispiirteiltään hyvin kansallista, mikä vaikuttanee myös osaltaan siihen, että vertailevaa kunnallisoikeudellista tutkimusta on hyvin vähän. Kunnallishallinnolla on kussakin maassa omat ominaispiirteensä.<sup>78</sup>

Kuntajärjestelmien vertailua harjoitetaan usein Suomen ja Ruotsin välillä. Se on mahdollista, kun järjestelmät ovat historiansa takia varsin samankaltaisia. Myös muiden Pohjoismaiden järjestelmistä löytyy paljon yhteisiä piirteitä.<sup>79</sup> Kansainvälinen yhteistyö ja Eurooppa-oikeus ovat myös korostuneet oikeusvertailua tehtäessä. Kunnallisoikeus on kuitenkin edelleen hyvin kansallinen oikeudenala; eurooppalainen kunnallishallinto ja -oikeus on hyvin heterogeenistä kunkin alueen historiasta, poliittisesta järjestelmästä sekä maantieteellisestä asemasta johtuen.

---

<sup>74</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 22–23.

<sup>75</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 23.

<sup>76</sup> Husa & Pohjolainen 1994, s. 23.

<sup>77</sup> Sutela 2001, s. 72.

<sup>78</sup> Em., s. 72.

<sup>79</sup> Modeen 2006, s. 80–82.

Tästä syystä myös oikeusvertailu on metodisesti haastavaa. On esitetty, että oikeusvertailu olisi metodina vielä melko kehittymätön.<sup>80</sup>

Oikeusvertailevan tutkimuksen yhtenä tavoitteena voidaan pitää oikeuspoliittisten de lege ferenda -kannanottojen esittämistä.<sup>81</sup> Toisena tavoitteena voidaan pitää oikeuden harmonisointia. Harmonisoinnilla tarkoitetaan sitä, että yritetään yhdenmukaistaa oikeusjärjestyksiä tai niiden osia mahdollisimman paljon.<sup>82</sup> Oikeusvertailussa käytetään perinteisesti Zweigertin ja Kötzin luomaa oikeusperhejaottelua, jossa oikeusjärjestykset jaetaan roomaaniseen, germaaniseen, anglo-amerikkalaiseen, pohjoismaiseen, sosialistiseen ja ryhmään ”muut” kuuluviin ei-länsimaisiin oikeuskulttuureihin<sup>83</sup>.

Oikeusvertailua voidaan tehdä monin tavoin. Sutelan mielestä on olemassa eri syvyysasteella tehtyä oikeusvertailua. Tällöin vertailulla on tutkimuksessa eri tarkoitus – vertailun tarkoituksena voi esimerkiksi olla vain tietolähteenä toimiminen jonkin kansallisen tulkintaongelman ratkaisemisessa. Tällöin tutkijan tulisi kuitenkin kertoa tämä tarkoitus selvästi. Sutelan mielestä oikeusvertailua voidaan tehdä myös ammattitaidottomasti, jolloin tutkija on sivuuttanut yhteiskuntatodellisuuden ja tehnyt pelkästään lainsäädäntövertailua.<sup>84</sup> Aloittelevan vertailijan onkin turvallisempaa verrata jotakin tiettyä, tarkasti rajattua oikeudellista ilmiötä, kuin selittää ”oikeuskulttuurin syvätasolla tapahtuvaa oikeudellista muutosta”. Sutelan mukaan vertailun monet sudenkuopat voidaan välttää tarpeeksi hiotulla ja tarkalla tutkimustehtävän rajauksella sekä määrittelemällä se taso, jolla vertailun aikoo suorittaa ennen vertailun tekemistä.<sup>85</sup>

Oikeusvertailun käyttämistä tulee pohtia yhtä lailla tutkimusongelmalähtöisesti. Valitusta näkökulmasta ja tutkimusongelmasta riippuu saadaanko oikeusvertailusta jotakin lisäarvoa tutkimukseen. Pinnallinen säännösvertailu pikemminkin laskee tutkielman tasoa. Vertailun käyttämiselle tutkimuksessa tulee olla riittävät perusteet ja vertailu on tehtävä huolellisesti, jotta tutkimus saisi vertailusta tarvittavaa lisäarvoa.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Sutela 2001, s. 69.

<sup>81</sup> Sutela 2000, s. 284–294.

<sup>82</sup> Sutela 2001, s. 77.

<sup>83</sup> Zweigert & Kötz 1993, s. 74 ss. Tätä luokittelua on kuitenkin kritisoitu, sillä sen on nähty jo osin vanhentuneen uudistuvassa maailmassa. Ks. tarkemmin Sutela 2001, s. 89.

<sup>84</sup> Sutela 2001, s. 93.

<sup>85</sup> Em., s. 94.

<sup>86</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s. 11.

Tässä tutkimuksessa ei käytetä oikeusvertailua laajasti, eikä se ole tutkimuksen tarkoituksenaan. Vaikka vapaa-ajan asukkaiden ongelmien voi olettaa olevan osin samanlaisia eri maissa, ovat kotikuntajärjestelmät niin erilaiset, ettei pienimuotoisella oikeusvertailulla saisi tarpeeksi syvällistä ja oikeata tietoa eri järjestelmistä. Joistakin esimerkeistä voi kuitenkin olla apua ilmiön kuvaamisessa ja ratkaisuja pohdittaessa. Vapaa-ajan asukkaiden tilannetta eri maissa on jo tutkittu jonkin verran Seppo Ahon ja Heli Ilolan tutkimuksessa vuonna 2008<sup>87</sup>. Käytän tässä tutkimuksessa perusteluiden tukena tarvittaessa paikoin pienimuotoista esimerkinomaista vertailua, jotta eri asioihin saataisiin hieman laajempi kuva eri tilanteissa. Erityisesti käytän esimerkkejä muista maista hyväksi kartoittaessani muita vaihtoehtoja kotikuntajärjestelmälle sekä ratkaisuvaihtoehtoja tutkimuksessa esitettyihin ongelmiin luvussa viisi. Mistään laajasta tai varsinaisesta oikeusvertailusta ei kuitenkaan ole kyse.

*Oikeushistorialla* pyritään puolestaan historiantutkijoiden keinoin selvittämään oikeuden kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä. Oikeushistorian avulla voidaan saada arvokasta tietoa eri lakien kehityksestä ja menneisyydestä. Historiallisella oikeustutkimuksella voidaan selvittää sitä, miten nykyinen lainsäädäntö on saanut tämänhetkisen muotonsa. Tämän lisäksi oikeushistorian avulla voidaan etsiä selitystä laissa mahdollisesti esiintyviin ongelmakohtiin tai aukkoihin.<sup>88</sup> Oikeushistoria eroaa merkittäväällä tavalla oikeusdogmatiikasta. Kun oikeusdogmatiikka tutkii sillä hetkellä voimassa olevaa oikeussäännöstöä, kiinnittää oikeushistoria huomionsa menneeseen aikaan. Tämän lisäksi oikeushistoria voi tarkastella myös oikeussäännöstöjen kehitystä ja selvittää tätä erilaisin yhteiskunnallisin syin. Näin oikeushistoria kiinnittää itsensä myös oikeussosiologiaan.<sup>89</sup>

Tässä tutkimuksessa ei käytetä oikeushistoriallista tutkimusotetta, ellei lähistoriaa lasketa mukaan. Oikeushistoriallinen tutkimusote voisi olla paikallaan tässä tutkimuksessa, jotta voitaisiin vastata tutkimuskysymykseen ”Onko kotikuntajärjestelmä vanhentunut?”, on hyödyllistä ymmärtää kotikuntajärjestelmän historia. Hyödyllistä on myös ymmärtää, miksi järjestelmä on kehitetty alun alkaen ja pohtia sitä, ovatko olosuhteet muuttuneet vuosien kuluessa niin radikaalisti, että muutoksia olisi syytä tehdä. Todellinen oikeushistoriallinen katsaus tarvitsisi kuitenkin jo oman tutkimuksen, joten tässä tutkimuksessa oikeushistoriallinen ote ei ole mukana. Tulee miettiä, onko historiallisella osuudella jotain

---

<sup>87</sup> Aho & Ilola 2008, 57 ss.

<sup>88</sup> Husa & Pohjolainen 2002, s. 36.

<sup>89</sup> Aarnio 1989, s. 50.

lisäarvoa, eli saadaanko historiallisella osuudella osittain vastausta tutkimuskysymykseen.<sup>90</sup> Jos näin ei ole, on parempi jättää koko osuus tekemättä.

Tässä tutkimuksessa käyn siis vain paikoin läpi lähihistoriaan liittyviä asioita. Lähihistorian kuvailulla tarkoitan lähinnä viime vuosikymmenen aikana esiin nousseiden ongelmien kuvailua ilmiön ymmärtämiseksi paremmin, jotta ymmärrettäisiin minkälaisia ongelmia on tullut esiin vuosien kuluessa kotikuntajärjestelmään liittyen. Lähihistoriaa havainnollistan muun muassa muutamana oikeustapauksen avulla. Koska oikeustapauksia on kuitenkin hyvin vähän aiheeseen liittyen, käytän lähdeaineistona myös julkisia asiakirjoja, kuten hallitusohjelmia ja eduskunnan arkistoituja tekstejä, esimerkiksi kirjallisia kysymyksiä.

## 2.4. Lähdeaineisto

Lähteet ovat olennainen osa tutkielman tekoa. Tutkielman onnistumisen kannalta on tärkeää löytää tarpeeksi luotettavat ja aiheen kannalta relevantit lähteet. Tutkijan on muistettava pitää lähdekritiikki mielessä ja suhtautua kriittisesti käyttämäänsä lähdeaineistoon eli kyseenalaistaa kaikki löytämänsä lähteet ennen lähteiden valintaa ja käyttöä. Lähteiden käytössä tulee pyrkiä käyttämään primäärlähteitä aina kun se vain on mahdollista, eli tieto pitää ottaa suoraan alkuperäisestä lähteestä.<sup>91</sup>

Lähdeaineistoina voi käyttää oikeustieteellisessä tutkimuksessa esimerkiksi kirjoja, artikkeleita, oikeustapauskommentteja, säädöksiä sekä muita virallislähteitä. Myös opinnäytteet käyvät lähteiksi, erityisesti lisensiaatintutkimukset sekä tutkielmat. Lähteinä voi käyttää tarvittaessa myös elektronista mediaa tai audiovisuaalista aineistoa. Vaihtoehtona on myös kyselyiden, haastatteluiden tai vastaavien käyttö lähdemateriaalina.<sup>92</sup> Oikeustieteellisessä tutkimuksessa tärkeitä lähteitä ovat erityisesti niin sanotut oikeuslähteet. Oikeuslähteitä ovat ne lähteet, jotka pitävät sisällään informaatiota oikeuden sisällöstä. Säädöstekstien lisäksi usein tarvitaan avuksi myös lainvalmistelutöitä tai oikeuskirjallisuutta epäselvien säädöstekstien tulkintaan.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003, s. 11.

<sup>91</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 31–32.

<sup>92</sup> Em., s. 31–32.

<sup>93</sup> Em., s. 32.



Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan: vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin lähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa. Lain soveltamisessa näihin oikeuslähteisiin on vedottava virkavirhevastuun nojalla. Lailla tarkoitetaan tässä kaikkia säädöksiä eli perustuslain ohella asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä sekä hallintoviranomaisten antamia määräyksiä ja ohjeita. Säädöksiä ovat myös kansainväliset sopimukset, jotka on saatettu Suomessa voimaan, samoin EU/EY-oikeuden säädökset. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Näiden oikeuslähteiden soveltamatta jättämiseen ei ole liitetty virkavirhesanktiota. Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen on kuitenkin perusteltava päätöksenteossa. Sallituiksi oikeuslähteiksi puolestaan luetaan oikeustiede sekä oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit samoin kuin arvot ja arvostukset. Niihin voi lain soveltamisessa vedota, mutta niiden sivuuttamista ei tarvitse perustella. Tosiasiassa erityisesti oikeustieteellä on suuri merkitys oikeuslähteenä.<sup>94</sup>

Käytännössä keskeisenä lähteenä oikeustieteellisessä tutkimuksessa on oikeuskirjallisuus. Usein oikeustieteellinen tutkimus pohjautuu siihen, että tutkimusongelmaa tarkastellaan suhteessa edeltäviin tutkimuksiin, jotka käsittelevät samaa aihetta.<sup>95</sup>

Tässä tutkimuksessa käytetyt lähteet ovat pääasiassa oikeuslähteitä. Lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston sekä oikeuskirjallisuuden lisäksi oikeustapaukset ovat osa tutkimustani. Tutkimus ei sisällä varsinaista empiiristä osiota, siksi pyrin myös hyödyntämään tutkimukseni kannalta merkityksellisiä oikeustapauksia. Oikeustapaukset antavat tietoa siitä, ovatko lainsäätäjät onnistuneet tehtävässään vai onko lainsäädännössä mahdollisesti ongelmakohtia. Oikeustapauksien avulla pyrin konkretisoimaan lain velvoitteiden sisältöä. Oikeustapauksia löytyy kuitenkin melko vähän kotikunnan määräytymiseen liittyen. Tästä syystä erityisesti lainvalmisteluaineistoa, kuten hallituksen esityksiä sekä komiteamietintöjä, on käytetty tutkimuksen lähdeaineistona. Kuitenkin on muistettava, että näihin on suhtauduttava jokseenkin kriittisesti. Monien tahojen mielestä lainvalmistelun taso on heikentynyt viime vuosina<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, s. 33.

<sup>95</sup> Em., s. 85.

<sup>96</sup> Ks. myös Mennola 2010, s. 88. ”Hallituksen esityksillä ja ministeriöiden selvityksillä on tietenkin oma muodollis-oikeudellinen merkityksensä. Sisällön ja tieteellisen todistusvoiman suhteen niihin on kuitenkin esimerkiksi kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa aihetta suhtautua kriittisesti. Monet tahot ovat perustellusti

Vapaa-ajan asukkaiden tilasto- ja käyttäytymistiedot ovat lähinnä arvioita, joita muissa tutkimuksissa on tehty, sillä tarkkoja tietoja ei vapaa-ajan asukkaista ja heidän käyttäytymisestään ole. Tämän lisäksi lähdeaineistona käytän muita aiemmin ilmestyviä tutkimuksia, tilastoja sekä kuntien verkkosivuja. Lähteinä on myös käytetty sanomalehtien artikkeleita, joskin lähinnä tilanteissa, joissa on haluttu nostaa esiin aihepiiriä koskevaa julkista keskustelua tai kuvata jonkin ilmiön olemassaoloa tai laajuutta. Sanomalehtiartikkeleita on otettu lähteiksi lähinnä silloin, kun asiaa ei ole muutoin vielä tutkittu tai jos olen halunnut tuoda esille ilmiön ajankohtaisuuden.

## 2.5. Tutkimuksen rakenteesta

Ensimmäistä tutkimuskysymystä, eli kotikunnan merkitystä osallistumisen, palveluiden saannin ja velvollisuuksien näkökulmasta, tutkin ensin selvittämällä, kuka ylipäätään on kunnan jäsen. Tähän kunnan jäsenyyden määrittelyyn liittyy olennaisesti kysymys siitä, miten kotikunta määräytyy säädösten mukaan. Etsin kysymyksiin vastausta erityisesti tämänhetkistä lainsäädäntöä läpikäymällä, eli lainopin keinoin yrittäen systematisoida nykyistä lainsäädäntöä. Kysymys on siis oikeuspositivistisesta näkökulmasta.<sup>97</sup> Tämän lisäksi haen vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli siihen, mikä merkitys on kunnan jäsenyydellä, eli mitä oikeudellisia velvoitteita ja oikeuksia kunnan jäsenyys oikein merkitsee (kotikunnan merkitys oikeudellisessa mielessä).

Toista tutkimuskysymystä eli sitä, mitkä ovat ulkokuntalaisen oikeudet ja velvollisuudet, pohjustavat jo ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyvät vastaukset. Kolmannessa luvussa tehty selvitys siitä, kuka on kunnan jäsen, vastaa osaltaan myös kysymykseen siitä, ketä tarkoitetaan ulkokuntalaisella tässä tutkimuksessa (eli ketkä eivät ole kunnan asukkaita). Jäseniän ulkokuntalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia neljännessä luvussa eli selvitän sitä, mihin asti ulkokuntalaiset voivat jo käyttää toisen kunnan palveluja, osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa kakkoskunnassa sekä minkälaisia velvollisuuksia heillä on.

---

arvostelleet lainvalmistelun tason heikkenemistä yleensäkin viime vuosina. Hallituksen esitykset ja erilaiset selvitykset osoittautuvat usein pikemminkin mainosteksteiksi, joilla markkinoidaan valtakunnallisessa politiikassa sovittuja uudistuksia. Niissä kerrotut asiat eivät vielä saisi riittävästi kriittiselle tutkijalle ainoaksi tietolähteeksi ja todistukseksi siitä, että asia on juuri näin.”

<sup>97</sup> Oikeuspositivismin mukaan oikeus on asetettua eli säädettyä oikeutta, siis ihmisten tekemää. Oikeuden perustana on lainsäätäjän tahto. Oikeuspositivismi korostaa oikeusnormin muodollista voimassaoloa. (Siltala 2001, s. 31. Ks. tarkemmin oikeuspositivismin erilaisista määrittelyistä: Tuori 2003, s. 9 ss.)

Kolmanteen tutkimuskysymykseen, eli kysymykseen siitä, onko koko kotikuntajärjestelmä aikansa elänyt järjestelmä tai onko järjestelmässä ongelmakohtia ja kehittämisen varaa, etsin vastausta kartoittamalla erilaisia vaihtoehtoja kotikuntajärjestelmälle sekä tässä tutkimuksessa aikaisemmin kuvatuille ongelmatilanteille liittyen ulkokuntalaisiin. Näitä erilaisia vaihtoehtoja kartoitetaan nostamalla esiin muutamia muiden maiden käytäntöjä liittyen tutkimuksen aiheisiin. Toisin sanoen etsin oikeuspoliittiseen kysymykseen vastausta osin täydentävällä oikeusvertailulla. Muiden maiden esimerkkien ottaminen huomioon tässä tutkimuksessa on paikallaan, jotta saadaan tarpeeksi tietoa siitä, mitä mahdollisia vaihtoehtoja kotikuntajärjestelmälle on.

## 3. KUNNAN JÄSENYYS

### 3.1. Kuka on kunnan jäsen?

Kunta on luonteeltaan alueellinen pakkoyhteisö. Tämä tarkoittaa sitä, että tiettyjen kriteereiden täytyessä henkilöt ovat automaattisesti kunnan jäseniä. Kunnan jäsenen määritelmä on kuntalain 4 §:ssä, joten kunta ei voi itse päättää kriteereistä tai valita haluamiansa asukkaita kuntaan.<sup>98</sup> Kunnan jäsenyyttä määrittelevät kuntalaki sekä kotikuntalaki. Jäsenyyteen vaikuttavat kuitenkin myös erilaiset kansainväliset sopimukset, jotka liittyvät erityisesti liikkumisvapauteen. Jäsenyyden tuomiin oikeuksiin vaikuttavat vahvasti perustuslain suojaamat perusoikeudet, jotka perustuvat moniin kansainvälisiin sopimuksiin perusoikeuksista.

Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäsen on 1) henkilö, jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*); 2) yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Tämän jaottelun mukaan kunnassa on siten kahdenlaisia jäseniä: perusjäseniä eli luonnollisia henkilöitä (kunnan asukkaat) ja muita jäseniä, joita ovat kunnassa kiinteää omaisuutta omistavat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt sekä kunnassa kotipaikan omaavat oikeushenkilöt. Perusjäsenenä voi olla vain yhdessä kunnassa. Muuna jäsenenä voi olla taasen useammassakin kunnassa. Kunnan jäsenen oikeudet riippuvat yleensä siitä, onko henkilö kunnan perusjäsen vai muu jäsen. Vain perusjäsenellä, eli kunnan asukkaalla, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa tai velvollisuus ottaa vastaan luottamustoimi kunnassa (kuntalain 26 §). Kaikilla jäsenillä on kuitenkin veronmaksuvelvollisuus ja oikeus tehdä kunnallisvalitus.

Kunnan asukas ei voi olla kuka tahansa vain sillä perusteella, että henkilö itse ajattelee kyseisen kunnan kotikunnakseen. Kunnan varsinaisia perusjäseniä eli asukkaita ovat ne, jotka asuvat kunnassa tosiasiallisesti. Kotikunnan määräytymisperusteet on kirjattu kotikuntalakiin. Aina ei ole kuitenkaan selvää kuka kunnan jäsen on. Voidaankin miettiä, onko perinteisen jäsenyyden merkitys vähentynyt ja olisiko tarvetta uudentalaiselle kunnan jäsenyydelle<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 276.

<sup>99</sup> On jopa esitetty idea pelkän yhden kunnan olemassaolosta. Ks. tarkemmin Virén 2006, s. 54–55.

Kotikunta määritellään kotikuntalain 2 §:ssä. Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu vakituisesti. Kotikuntalain 2 §:ssä sanotaan seuraavasti:

## 2 § Kotikunta

Henkilön kotikunta on jäljempänä tässä laissa säädetyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Vastasyntyneen lapsen kotikunta on se kunta, jossa hänen äidillään on kotikunta lapsen syntyessä.

Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys.

Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei ole voitu selvittää, hänen kotikuntansa on se kunta, johon hänellä on katsottava olevan kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta.

Hallituksen esityksen (104/1993 vp) mukaan kotikuntalain keskeisin tavoite on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumispaikkaa. Tällöin kotikuntaan liittyvät oikeusvaikutukset voidaan toteuttaa mahdollisimman oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja joustavasti. Lain tavoitteena on laajentaa kansalaisten omia vaikutusmahdollisuuksia kotikunnan määräytymisessä. Hallituksen esityksen perusteluissa pääpaino kotikuntaa määriteltäessä on annettava henkilön omalle käsitykselle. Henkilön oma käsitys ei kuitenkaan voi olla ainoa ratkaiseva tekijä, vaan hänellä tulee myös olla kiinteä yhteys ilmoittamaansa kuntaan. Kiinteäksi yhteydeksi voidaan laskea henkilön perhesuhteet, hänen toimeentulonsa tai muut vastaavat seikat, kuten esimerkiksi sukulaisuus- tai muu hoitosuhde. Tämän lisäksi myös se seikka, onko henkilön tarkoituksena asua ilmoittamassaan kunnassa vakinaisesti, tulee ottaa huomioon. Kotikunta määräytyy siis henkilön olosuhteiden perusteella tehtävän kokonaisharkinnan perusteella.<sup>100</sup>

Henkilö voi asua myös tilapäisesti kotikunnan ulkopuolella, eikä tällöin henkilön kotikunta välttämättä muutu. Tilapäisen asumisen tilanteista säädetään kotikuntalain 3 §:ssä

---

<sup>100</sup> HE 104/1993, s. 17.

Tilapäinen asuminen kotikunnan ulkopuolella ei muuta henkilön kotikuntaa. Tästä syystä ei sillä ole myöskään kotikuntaan vaihtumiseen liittyviä oikeusvaikutuksia.

Kotikuntalaki on yleislain luonteinen laki. Lakia sovelletaan ensisijaisesti väestökirjanpidossa. Kotikuntalain mukaan määräytynyt kotikunta ja kotikunnassa sijaitseva asuinpaikka merkitään väestötietojärjestelmään. Kotikuntalaki on yleislakina erityislainsäädäntöä täydentävä laki, jota noudatetaan myös muussa viranomaistoiminnassa, jollei laissa ole toisin säädetty.<sup>101</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 104/1993 vp) on kotipaikkapäätöksen sitovuudesta todettu, että väestökirjanviranomaisten tekemät ratkaisut henkilön kotipaikasta eivät oikeudellisesti sido muiden hallinnonalojen viranomaisia, vaan eri viranomaiset voivat tehdä ratkaisun henkilön kotikunnasta itsenäisesti. Esimerkiksi veroviranomaiset voivat ratkaista henkilön kotipaikan itsenäisesti verotusta koskevissa asioissa. Tämä aiheuttaa käytännön ongelmia. Kansalaisten oikeusturvan kannalta olisikin tärkeää, etteivät viranomaisten kotipaikkaratkaisut olisi ristiriidassa keskenään.<sup>102</sup>

Henkilön kotikunta on siis mahdollista ratkaista eri hallinnonaloilla itsenäisesti, sillä kotikuntalaki on yleislaki. Jos erityislaissa ei ole kotikunnan tai asuinpaikan määräytymiseen liittyvästä asiasta säännöksiä, sovelletaan tällöin kotikuntalakia. Jos taas erityislaissa tällaisia säännöksiä on, sovelletaan silloin tämän ko. lain omia säännöksiä, ja tällöin kotikunta voi olla toinen kuin se kotikuntalain mukaan olisi.<sup>103</sup> Kunkin viranomaisen tekemä ratkaisu, eli päätös, voidaan saattaa muutoksenhaun kohteeksi normaalissa järjestyksessä kunkin hallinnonalan omassa muutoksenhakujärjestelmässä (kotikuntalain 18–19 §). Tosiasiallisesti väestökirjanviranomaisen päätöksellä lienee kuitenkin huomattava ohjaava vaikutus myös muiden hallinnonalojen viranomaisten päätöksentekoon.<sup>104</sup> Voidaan kuitenkin pohtia, onko järkevää, että väestökirjanpidon tekemä päätös henkilön kotipaikasta ei sido muita hallinnonaloja. Käytännössä henkilöllä voisi siis olla merkittynä eri kotikunta hallinnonalan mukaan. Tämä käsitys on vahvistunut myös KHO:n päätöksen 26.5.1999, T:1275 myötä:

( - - ) korkein hallinto-oikeus totesi, että väestötietojärjestelmään tehty merkintä ei oikeudellisesti sido muita viranomaisia, joiden tulee asianomaisia säännöksiä soveltaen

---

<sup>101</sup> HE 104/1993, s.18.

<sup>102</sup> HE 104/1993, s. 16.

<sup>103</sup> Ks. myös Kuntaliiton yleiskirje 7/80/2003.

<sup>104</sup> HE 104/1993, s. 12.

väestötietojärjestelmään tehdystä merkinnästä riippumatta niille esitetyn selvityksen perusteella itsenäisesti ratkaista muun muassa kysymys henkilön asuinpaikasta (KHO 26.5.1999, T:1275).

Kunnan rajan merkitys on vähentynyt kansalaisten elinpiirien laajentuessa ja muuttuessa käsittämään monen kunnan alueita<sup>105</sup>. Moni käyttää enemmän kuin vain yhden kunnan palveluita. Esimerkiksi Espoossa asuva, Helsingissä työssä käyvä ja Vihdissä mökin omistava henkilö voi parhaassa tapauksessa käyttää päivittäin kaiken näiden kolmen kunnan palveluita, mutta maksaa kunnallisveroa vain Espooseen. Henkilö maksaa mökkikuntaansa kuitenkin kiinteistöveroa omistamistaan kiinteistöistä. Vaikka esimerkin henkilö saa periaatteessa valita kotikunnakseen sen kunnan, jonka hän haluaa, ilmoittamalla siitä rekisteriviranomaiselle, voi viranomainen määritellä kotikunnan uudelleen, jos syntyy epäily henkilön kotikunnan oikeellisuudesta. Tällöin esimerkin henkilön kotikunnaksi tulee se kunta, jossa hän tosiasiallisesti asuu tai johon hän on muuten kiinteässä yhteydessä. Henkilön tahdolla tulisi olla suuri merkitys tätä päätöstä tehtäessä, mutta jos henkilö tosiasiallisesti asuu tässä tapauksessa Espoossa, ei hän voi halutessaan valita kotikunnakseen Vihtiä.

Kotikunnasta muuttamisesta säädetään kotikuntalain 7 §:ssä. Muuttajalla on ilmoitusvelvollisuus maistraatille kotikuntaa vaihdettaessa. Ilmoitus pitää tehdä aikaisintaan kuukautta ennen muuttoa ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Tämä käytäntö muuttui aikaisemmasta henkikirjoituksesta. Nykyistä järjestelmää on kritisoitu sen liiasta liberaalisuudesta<sup>106</sup>. Käytännössä järjestelmän voi tulkita perustuvan siihen, että muuttaja ilmoittaa totuudenmukaisesti maistraatille tietonsa.

Kotikunnan määräytymiseen vaikuttavat erityisesti perus- ja ihmisoikeudet. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat myös kunnan jäsenen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin sitä, miten perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat osaltaan kotikunnan määräytymiseen sekä sitä, miten nämä oikeudet vaikuttavat kunnan jäsenen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän lisäksi tarkastellaan sitä, mihin säädöksiin ja kansainvälisiin sopimuksiin tämän tutkimuksen kannalta relevantit perus- ja ihmisoikeudet lukeutuvat.

---

<sup>105</sup> Ks. esim. Kuotola 2009, s.7.

<sup>106</sup> Ks. esim. Aarrevaara 2002.

## 3.2. Perus- ja ihmisoikeudet

Perusoikeuksien tarkoituksena on toimia yhtäläisinä oikeuksina kaikille kansalaisille. Perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta on todennut, että tuomioistuinten tulee valita eri tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka edistää perusoikeuksien toteutumista.<sup>107</sup> Perus- ja ihmisoikeuksia voidaan ryhmitellä eri tavoin. Yleisin perus- ja ihmisoikeuksien jaottelu on ryhmittely kansalais- ja poliittisiin eli niin sanottuihin KP-oikeuksiin ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin eli niin sanottuihin TSS-oikeuksiin.<sup>108</sup>

Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistustyö aloitettiin syksyllä 1989. Tämän uudistuksen tekemiseen loivat painetta erityisesti Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset. Perusoikeudet haluttiin saada harmonisoitua näiden ihmisoikeussopimusten mukaisiksi. Perusoikeusuudistuksen myötä oikeudet saatiinkin turvattua lakihierarkian ylemmällä tasolla ja näin perusoikeuksista tuli aivan toisella tapaa sitovia kuin aikaisemmin.<sup>109</sup>

Perustuslain sisältämät perusoikeudet ovat perustuslain 2 luvun 6–23 §:ssä. Perusoikeudet on taattu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01). Lissabonin sopimuksen<sup>110</sup> hyväksymisen myötä Euroopan unionin perusoikeuskirja tuli osaksi jäsenmaita virallisesti velvoittavaa lainsäädäntöä. Lissabonin sopimus sisällyttää perusoikeuskirjan nyt suoraan EU:n primäärilainsäädäntöön.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on myös turvattava näiden perusoikeuksien toteutuminen. Kunta on pääasiallinen perusoikeuksien toteuttaja, ja lainsäädäntö velvoittaa kunnan järjestämään palvelunsa niin, että nämä perusoikeudet toteutuvat. Hyvinvointipalveluiden järjestäminen on pääasiallisesti kunnan vastuulla, ja valtio huolehtii lähinnä tulonsiirroista. Perustuslain nojalla eräät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ovat suoraan subjektiivisia oikeuksia eli jokaiselle yksilölle turvattuja oikeuksia. Näitä ovat esimerkiksi välttämätön toimeentulo ja huolenpito sekä maksuton

---

<sup>107</sup> PeVM 25/1994 vp., s. 4.

<sup>108</sup> Esim. Ojanen 2003, s. 1156.

<sup>109</sup> Viljanen 1996, s. 789.

<sup>110</sup> Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta sekä siihen liittyvä päätösasiakirja (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta), laki 66/2009 ja tasavallan presidentin asetus 67/2009 lain voimaansaattamisesta.



perusopetus (19 § 1 mom., 16 § 1 mom.). Jokaisen oikeutta asumiseen ja työpaikkaan tulee myös edistää.<sup>111</sup>

Perustuslaki edellyttää, että hyvinvointipalveluja ja muita etuuksia tarjotaan kaikille niin sanotun universaalisuusvaatimuksen mukaisesti. Silti monesti palveluiden saamiseen ehtona on se, että on kyseisen kunnan henkilöjäsen (kunnan asukas). Voidaankin kysyä, asettaako tämä eri kuntien asukkaat eriarvoiseen asemaan keskenään. Jotta tämä eriarvoisuus vältettäisiin, tulisi kuntien oikeudellisen aseman, oikeuksien ja velvoitteiden olla samoja kaikille kunnille. Käytännössä kuitenkin kuntien taloudelliset erot ovat niin suuria, että eroja syntyy väistämättä palveluiden laadussa ja määrässä ja näin ollen heijastuu kuntien asukkaiden tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen<sup>112</sup>. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kuitenkin väistämättä tietynlainen erilaisuus<sup>113</sup>. On tärkeää, että tämä erilaisuus ei kuitenkaan johda perusoikeuksien polkemiseen missään kunnassa.

Toisaalta se, että tiettyjen keskeisten palvelujen, kuten peruspalvelujen, taso pyritään määrittelemään kansallisen lain tasolla, on perusteltua. Pohjoismaissa on tälle universaalisuuden periaatteelle annettu laaja hyväksyntä; ei liene hyväksyttävää, jos esimerkiksi koulupalveluissa olisi huomattavia sisällöllisiä eroja eri kuntien välillä. Kuntalaisten itsehallinnon sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden välinen vastakkainasettelu on haastava kysymys. Ryytänen ja Telakivi esittävät, että kuntalaisten paikalliselle päätöksenteolle tulisi antaa niin laajat valtuudet kuin mahdollista, mutta kansalaisten yhdenvertaisuuden takia tulisi kansallisesti lain tasolla säätää vain välttämättömimmät asiat.

114

### **3.2.1. Liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus kansainvälisissä sopimuksissa**

Useissa kansainvälisissä sopimuksissa on säännelty liikkumisvapaudesta sekä yhdenvertaisuudesta, joita pidetään ihmisoikeuksina näissä sopimuksissa. Liikkumisvapaus sisältää asumispaikan valinnanvapauden eli oman kotikunnan valinnan. Näitä sopimuksia, joissa liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus määritellään ihmisoikeuksiksi, ovat muun muassa

<sup>111</sup> Sosiaaliturva 2/2001. Kuntien sosiaali- ja terveystalouksia säätelevät lait, s. 18–21.

<sup>112</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 276.

<sup>113</sup> Ks. esim. Ryytänen & Telakivi 2006. s. 70–71.

<sup>114</sup> Em., s. 70–71.

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998) sekä YK:n yleissopimus kansalais- ja poliittisista oikeuksista (SopS 7-8/1976). Euroopan unioni korostaa yhteisöoikeudessaan erityisesti liikkumavapautta, onhan se yksi yhteismarkkinoiden neljästä perusvapaudesta.<sup>115</sup>

Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista tärkein on Euroopan ihmisoikeussopimus.<sup>116</sup> Ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan toisessa artiklassa säännellään liikkumisvapaudesta ja vapaudesta valita asuinpaikka yleisluontoisesti. Yhdenvertaisuuden periaate tulee ihmisoikeussopimuksessa esille syrjinnän kieltona 14 artiklassa sekä kahdessatoista lisäpöytäkirjassa. Sopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista syrjintää. Ihmisoikeusyleissopimukset on ratifioitu kuitenkin vain eduskuntalailla voimaan, joten oikeuslähteenä ne ovat tavallisen lain tasolla<sup>117</sup>. Kuitenkin käytännössä sopimus on osa suomalaista oikeutta samalla tavalla kuin muut eduskunnan hyväksymät lait. Jokainen kansalainen voi siis suoraan vedota myös tämän sopimuksen säännöksiin niin halutessaan.

Toinen tärkeä Suomea sitova kansainvälinen yleissopimus on YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ns. KP-sopimus)<sup>118</sup>, jonka 12 artiklan 1 kohdassa säännellään liikkumisvapaudesta: ”jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa”. 12 artiklan 3 kohdan mukaan liikkumisvapausoikeutta ”ei saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla, milloin rajoitukset ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen (”ordre public”), yleisen terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien takia”. Mahdollisten lailla säädettyjen rajoitusten tulee olla sopuoinnussa muiden yleissopimuksessa tunnustettujen arvojen kanssa. Sopimuksessa korostetaan kaikkien kansalaisten yhdenvertaista ja tasa-arvoista asemaa toisiinsa nähden. Sopimuksella on 12 artiklan takia tärkeä merkitys tarkasteltaessa vapaata asuinpaikan valintaa.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ns. TSS-sopimus)<sup>119</sup> voidaan myös katsoa aiheelliseksi silloin kun pohditaan liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden tosiasiallista toteutumista. Tämän sopimuksen

---

<sup>115</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005.Vapausoikeus.

<sup>116</sup> Hallberg 1997, s. 47.

<sup>117</sup> Saraviita 2005, s. 37.

<sup>118</sup> Sopimus on saatettu voimaan osaksi kansallista lainsäädäntöä asetuksella 8/1976.

<sup>119</sup> Sopimus on saatettu voimaan osaksi kansallista lainsäädäntöä asetuksella 3.1.1976.

suomia oikeuksia eli TSS-oikeuksia voidaan kutsua myös ”toisen sukupolven perusoikeuksiksi”. On tärkeää, että henkilöt voivat todella käyttää niin sanottuja klassisia vapausoikeuksiaan eli tässä tapauksessa liikkumisvapauttaan (oikeuttaan valita asuin- ja oleskelupaikkansa), saada tarvittavat peruspalvelut paikkakunnasta riippumatta sekä oikeutta olla yhdenvertaisessa asemassa näiden palvelujen osalta. Näiden oikeuksien tosiasialliseksi toteutumiseksi tulee yksilölle kuitenkin turvata riittävät taloudelliset ja muut tarvittavat lähtökohdat. TSS-oikeuksien voidaan ajatella siksi olevan edellytys klassisten perusoikeuksien käytölle. TSS-oikeuksille on ominaista, että julkiselta vallalta edellytetään aktiivista toimintaa, jotta TSS-oikeudet toteutuisivat kansalaisille. Tässä tapauksessa tällä voidaan tarkoittaa sitä, että henkilö voi tosiasiallisesti valita vapaasti asuinpaikkansa sekä saada myös laeilla säädetty peruspalvelut tarpeen vaatiessa myös toisessa kuin kotikunnassaan.<sup>120</sup>

### **3.2.2. Liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus kansallisessa lainsäädännössä**

Perustuslain (731/1999) 9 §:ssä on turvattu perusoikeutena jokaisen liikkumisvapaus:

#### *9 § Liikkumisvapaus*

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

---

<sup>120</sup> Saraviita 2005, s. 63. Näiden kansainvälisten sopimusten lisäksi on olemassa vielä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jossa myös painotetaan vammaisten henkilöiden vapautta valita asuinpaikkansa. Tämän sopimuksen Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjoineen vuonna 2007, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä. Sopimuksen ratifioimista on viivytännyt muun muassa Suomen lainsäädännössä olleet vammaisten henkilöiden liikkumisvapauteen liittyneet rajoitukset, jotka on poistettu kotikunta- ja sosiaalihuoltolakien uudistuksessa ja uudistukset astuivat voimaan 1.1.2011. Tältä osin Suomi täyttää nyt YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Sopimukseen liittyy kuitenkin vielä muita ongelmakohtia. Erityisesti sopimuksen valvontakysymykset ovat ongelmallisia, joten sopimusta ei ole vielä ratifioitu, vaan ratifiointiprosessissa kestää vielä. Ks. esim. KK 378/2010 vp.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Käytännössä tämä perustuslain 9 §:n mukainen oikeus valita asuinpaikkansa vapaasti saattaa edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, jotta valinnanvapaus tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi.<sup>121</sup> Positiivisilla toimenpiteillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi avustamista asunnon vuokraamisessa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu liikkumisvapautta koskevan säännöksen tosiasiallista toteutumista.<sup>122</sup> Liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Liikkumisvapauden soveltamisessa sovelletaan kansallisesti myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lueteltuja rajoitussäännösten perusteita.<sup>123</sup> Kunta ei voi estää ketään tulemasta kunnan asukkaaksi eikä myöskään ”hätää” ketään kunnassa asuvaa. Kunta ei voi myöskään velvoittaa ketään asumaan kunnassa.<sup>124</sup>

Perustuslain 19 § 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämän voi tulkita niin, että julkisen vallan tulee edistää esimerkiksi ikäihmisten ja vammaisten oikeutta asuntoon, kun henkilö käyttää toista perusoikeuttaan – liikkumisvapauttaan – ja haluaa vaihtaa kotikuntaansa toiseen. Perusoikeudet eivät saisi syrjäyttää toinen toistaan, vaan niiden tulisi toteutua tarvittaessa myös yhtäaikaisesti. Kotikuntalain (201/1994) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) muutosten (1377/2010 ja 1378/2010) myötä on vammaisten ja ikäihmisten liikkumisvapautta edistetty tosiasiallisesti.

Perustuslaissa säädetään yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuusperiaate tulee siis perustuslain 6 §:stä, jonka 1 momentin mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja sekä 2 momentin mukaan ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Tämän lisäksi on olemassa myös yhdenvertaisuuslaki (21/2004), jonka tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa (1 §).

<sup>121</sup> HE 309/1993, s. 63. Ks. myös Heuru 2002, s. 50.

<sup>122</sup> Ks. esim. PeVL 4/1984 vp.

<sup>123</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 145. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää, ettei liikkumisvapaudelle ja vapaudelle valita asuinpaikka saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden ja moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi.

<sup>124</sup> Heuru 2002, s. 53.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS-perusoikeudet on säädetty perustuslain tasolla universaaleiksi oikeuksiksi. Esimerkiksi jokaiselle tulee taata oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ( 19 § 1 mom.). Jokaisen oikeutta asumiseen (19 § 4 mom.) ja työpaikkaan tulee myös edistää (18 § 2 mom.). Kunnalla on myös paljon lakisääteisiä tehtäviä, joita ei ole kirjattu perustuslakiin, mutta jotka kuntien on pakko hoitaa. Näistä lakisääteisistä pakollisista tehtävistä esimerkkinä ovat kirjasto- ja kulttuuripalvelut. Kunnan tulee myös perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuussäännöksen nojalla tarjota samat palvelut kaikille asukkailleen, jotka ovat samassa asemassa<sup>125</sup>.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asiat tulee käsitellä tasapuolisesti. Hyvä hallinnon takeet on turvattu perustuslain 21 § 2 momentissa, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolaki (434/2003) on säädetty tätä varten, ja sen toinen luku sisältää hyvän hallinnon periaatteet. Hyvän hallinnon periaatteista erityisesti hallintolain 6 §:n sisältämä tasapuolisuusperiaate pohjautuu perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhdenvertaisuus perusoikeutena edellyttää, että viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tarpeellista positiivista erityiskohtelua, jotta tosiasiallinen tasa-arvo turvataan.<sup>126</sup> Hallintolain sisältämiä muita hyvän hallinnon periaatteita ovat muun muassa palveluperiaate (7 §), neuvontaperiaate (8 §) sekä yhteistyöperiaate (10 §). Palveluperiaatteen idean mukaisesti hallinnossa asioivan tulee saada asianmukaisesti hallinnon palveluita (hallintolain 7 §). Viranomaisen tulee myös neuvoa asiakkaitaan sekä vastata hallintoasioita koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin maksutta. Jos hallintoasia ei kuulu ko. viranomaisen toimivaltaan, tulee viranomaisen tämän lisäksi pyrkiä opastamaan asiakas toimivaltaisen viranomaisen luokse (hallintolain 8 §). Viranomaisten tulee myös tehdä yhteistyötä toimivaltansa rajoissa ja heidän on pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä (hallintolain 10 §).

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu myös tuloksellisuusperiaate (hallintolain 7 §). Tuloksellisuusperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tuloksellisuusperiaate on merkityksellinen siltä kannalta, sillä se edellyttää, että asioinnin tulee tapahtua sekä asiakkaan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Voisikin esittää, että joustavuuden

---

<sup>125</sup> Ks. myös Heuru 2002, s. 53.

<sup>126</sup> HE 72/2002, s. 56.

joustavuuden ja nopeuden kannalta voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista, että ulkokuntalainen saa joitakin palveluita toisen kunnan alueella ollessaan. Tässä on kuitenkin otettava huomioon viranomaisen käytettävissä olevat taloudelliset sekä muut resurssit. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi painotetaan myös sitä, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää palvelujen saatavuuteen ja hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Julkisten palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman hyväksyttäviä perusteita. Tämän lisäksi asiakasnäkökulma tulisi ottaa aina huomioon julkisia palveluja järjestettäessä.<sup>127</sup>

### **3.3. Kunta ja perusoikeudet**

Liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus ovat siis perusoikeuksia. Perustuslain 22 § mukaisesti julkisen vallan tulee turvata näiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Käytännössä tässä tapauksessa kunta on vastuussa näiden perusoikeuksien toteutumisesta<sup>128</sup>. Vaikka kunnilla on itsehallinto perustuslain 121 §:n mukaan, jonka mukaan kuntien tehtävistä ja hallinnon yleisistä periaatteista säädetään lailla, on laeissa säädetty kunnille muun muassa suurin vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Keskeisin laki, jossa säädetään kuntien tehtävistä, on kuntalaki. Kuntalain 1 § 3 momentissa säädetään kuntien velvollisuudesta edistää asukkaiden hyvinvointia. Heuru tosin esittää, että kyseinen pykälä on kuitenkin julistuksenomainen, eikä sille voida antaa normatiivista vaikutusta<sup>129</sup>.

Kuntalain 2 §:n mukaisesti kunnalla on kuitenkin itsehallintonsa nojalla oikeus päättää, miten se järjestää vastuullaan olevat palvelut. Kunta voi hoitaa tehtävät itse, muiden kuntien kanssa tai hankkia palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Kunnan on käytännössä järjestettävä palvelunsa niin, että ne ovat kuntalaisten saatavilla<sup>130</sup>. Kunnalla on myös mahdollisuus ottaa tehtäviä itselleen omalla päätöksellään (kuntalain 2 §). Tällöin kyseessä ovat yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät.<sup>131</sup>

### **3.4. Henkilön oman tahdon vaikutus kotikunnan määräytymisessä**

Henkilön omalle tahdolle on haluttu antaa suuri painoarvo kotikunnan määräytymisessä. Tämä näkyy lainvalmistelutöistä. Kuitenkaan henkilön omalla tahdolla ei ole lopullisesti

---

<sup>127</sup> HE 72/2002, s. 56–57.

<sup>128</sup> Ks. esim. Sutela 2003, s. 3.

<sup>129</sup> Heuru 2001, s. 53.

<sup>130</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 140.

<sup>131</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 105.

määräävää vaikutusta, vaan henkilön kotikunnan määrää kokonaisvaikutus. Hallituksen esityksen mukaan kotikuntalaissa on ollut tavoitteena antaa kansalaisen omalle näkemykselle ratkaiseva merkitys kotikunnan valintatilanteessa.<sup>132</sup>

On ymmärrettävää, että mahdollisten huijausyritysten takia henkilön omalle tahdolle ei ole tahdottu antaa lopullista valtaa kotikunnasta päättämisestä. On ollut tapauksia, joissa on ilmeisesti haluttu kiertää veroja tai saada parempia palveluita muuttamalla kotikunta toiseksi kuin missä tosiasiallisesti asutaan. On kuitenkin syytä painottaa, että henkilön oman tahdon kunnioittamatta jättäminen vain väärinkäytösten pelossa ei ole hyväksyttävä syy perusoikeuksien toteuttamatta jättämiseen eli siihen, ettei henkilö saa vapaasti valita kotikuntaansa. Suuri tähän liittyvä epäkohta poistui kotikuntalakia ja sosiaalihuoltolakia muutettaessa ja muutosten astuessa voimaan 1.1.2011. Tällöin mahdollistettiin vapaa kotikunnan valinta myös laitoshoidossa oleville tai asumispalveluita käyttäville henkilöille. Muutos vaikutti erityisesti ikäihmisten ja vammaisten kotikunnanvalintaoikeuteen. Oikeuskäytännön perusteella henkilön omalle tahdolle ei ole kuitenkaan annettu ratkaisevaa merkitystä. Esimerkkinä KHO 1429/2001:

Henkilöllä oli asunto kahdessa kunnassa. Kunnassa A hänellä oli puolisonsa kanssa yhteinen koti. Hänen puolisoillaan oli kunnassa työpaikka, ja hän itsekin, osa-aikaeläkkeelle jäätyään, edelleen työskenteli tuossa kunnassa. Tähän nähden hänellä katsottiin perhesuhteidensa ja toimeentulonsa johdosta olleen kiinteä yhteys sinne eikä kuntaan B, jossa hän ilmoituksensa mukaan vietti kaiken vapaa-aikansa, 7 kuukautta vuodessa. Henkilön kotikunnaksi katsottiin sen vuoksi kunta A eikä kuntaa B, jota hän itse piti kotikuntanaan.

Kotikuntalain soveltamisessa on ilmennyt joitakin epäkohtia. Muun muassa syksyn 2008 kunnallisvaaleissa tuli esille tapauksia, joissa epäiltiin vaaleissa ehdolla olleiden todellista kotikuntaa toiseksi kuin vaalikunta. Vaalikelpoisuus määräytyy kotikunnan perusteella, ja valituksissa on haluttu selvityttää, ovatko valitut valtuutetut vaalikelpoisia kotikuntalain nojalla.<sup>133</sup>

Tapauksessa KHO 2598/2001 henkilön omalla käsityksellä ei ollut merkitystä: ”Hallinto-oikeus katsoi jääneen näyttämättä, että puolisoilla olisi ollut perhesuhteiden, toimeentulon tai muiden vastaavien seikkojen johdosta kotikuntalain tarkoittama kiinteä yhteys heidän

---

<sup>132</sup> HE 104/1993, s. 17–18.

<sup>133</sup> Ks. esim. Turun HAO 27.1.2009 09/0013/1.

kotikunnakseen ilmoittamaansa kuntaan X. Näin ollen puolisoiden omalle käsitykselle kotikunnastaan ei voitu antaa tässä tapauksessa merkitystä.” Henkilön oma käsitys ei myöskään ollut tärkein elementti KHO:2009:59 ratkaisua tehtäessä, ja näin ollen henkilön kotikunnaksi määrättiin toinen kunta, kuin henkilö itse ajatteli kotikunnakseen:

Kotikuntalain 3 §:n 5 kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa julkisesta luottamustoimesta. Säännöksestä on pääteltävissä, että kotikunta ei muutu sanotulla perusteella, mutta se voi muuttua julkisen luottamustoimen hoitamisen aikana muusta syystä.

Kaupunginvaltuutetuksi valitun Euroopan parlamentin jäsenen oman käsityksen mukaan hänen kotikuntansa oli Rovaniemi, johon hänellä ilmoituksensa mukaan oli järjestötoimintansa vuoksi kiinteä yhteys ja jonne hän oli maksanut veronsa. Euroopan parlamentin jäsen ei kuitenkaan ollut vaalikelpoinen Rovaniemen kaupunginvaltuustoon, koska hänen perhesuhteensa eivät liittyneet kyseiseen kaupunkiin, koska hän ei työskennellyt Rovaniemellä eikä hän ollut ilmoittanut muustakaan taloudellisesta yhteydestä Rovaniemeen ja koska muidenkaan vastaavien seikkojen perusteella hänen kotikuntansa ei ollut tuo kaupunki.

Kotikuntalain 3 § 5 mom. mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu eduskunnan tai valtioneuvoston jäsenyydestä tai julkisesta luottamustoimesta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 17.6.2009/1570 perusteluiden mukaan tähän voidaan rinnastaa myös eurovaaliedustajat. Kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällaisessa luottamustoimessa toimiminen ei saa myöskään estää kotikunnan muuttumista muin perustein. Tässä tapauksessa henkilöllä ei ollut sellaista kiinteää yhteyttä Rovaniemelle, kuten perhesiteet tai toimeentulo, kun taas Turkuun tällainen kiinteä yhteys oli (perhesiteet). Henkilön omalla käsityksellä kotikunnastaan ei ollut tähän verrattuna painoarvoa.

Valitusten määrä hallinto-oikeuksissa kuitenkin osoittaa, ettei ole täysin selkeää kuka on vaalikelpoinen kunnallisiin vaaleihin ja luottamustehtäviin ja kuka ei. Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa asia on selkeä eikä tulkinnanvaraisuutta esiinny. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten<sup>134</sup> pohjalta voidaan todeta, että kunnan asukkaaksi pääsemiseksi ei riitä pelkästään henkilön oma käsitys kotikunnastaan. Voidaan ainoastaan kiistellä siitä, onko korkeimman hallinto-oikeuden linja oman tahdon merkityksestä kotikunnan määräytymisessä sama kuin se, jonka lainvalmistelija on alun perin tarkoittanut.

---

<sup>134</sup> Ks. esim. KHO 13.06.2001/1429, KHO 25.10.2001/2598.



Voidaan väittää, että oman tahdon merkitys on ilmeisen vähäinen verrattuna siihen, mihin hallituksen lainvalmisteluesityöt viittaavat hallituksen esityksen perusteluissa<sup>135</sup>.

Oikeustapauksien perusteella voidaan todeta, että lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus henkilön omasta tahdon merkityksestä kotikunnan ratkaisemisessa ei ole käytännössä saanut aiottua merkitystä. Tämän voidaan ajatella ainakin osittain johtuvan kotikuntalain tarkoittaman kiinteän yhteyden ratkaisevista seikoista (perheyhteydet, työ tai muu vastaava kiinteä yhteys), joiden voidaan nykyisin ajatella jo olevan vanhentuneita. Asumisen muodot ovat muuttuneet vuosien saatossa, eikä enää asuta vain yhden kunnan alueella niin tiiviisti kuin ennen, vaan voidaan nähdä, että henkilöllä on usein kiinteä yhteys jo useampaan kuntaan yhtäaikaaisesti. Koska kaksoiskuntalaisuutta tai vastaavaa järjestelmää ei mitään todennäköisimmin olla lähivuosina toteuttamassa Suomessa ratkaisuna tällaisiin asumisen muutosten mukanaan tuomiin tarpeisiin, tulisi henkilön omalle käsitykselle kotikunnasta antaa vastaisuudessa suurempi painoarvo kotikuntaa määriteltäessä.

Kunnan varsinaisia perusjäseniä eli asukkaita ovat ne, jotka asuvat kunnassa tosiasiallisesti. Tämän määrittelyn ulkopuolelle jää paljon erilaisia ryhmiä, jotka kuitenkin viettävät kakkoskunnassaan paljon aikaa ja tarvitsevat joitakin kunnan palveluista. Näiden erityisryhmien määrä on kasvanut yhteiskunnan ja eri asumisen muotojen muuttuessa. Henkilön oman tahdon vaikuttaminen kotikuntaan merkitsee erityisesti siinä kohden, jos esimerkiksi vapaa-ajan asukas haluaa vaihtaa kotikuntansa kuntaan, jossa hänen vapaa-ajan asuntonsa sijaitsee. Jos henkilön omalla tahdolla ei ole lopullista painoarvoa kotikunnan päättämisessä, nousee kysymykseksi se, miten henkilö voi saada tarvitsemansa palvelut kunnassa, jossa hän haluaisi olla kunnan asukas, muttei voi kun viranomaisen on tehnyt päätöksen, että henkilön kotikunta on jokin muu kunta. Tällainen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi silloin jos vapaa-ajan asunnon muuttaminen virallisesti ympärivuotiseksi asuttavaksi asunnoksi ei ole onnistunut: Henkilö ei voi virallisesti asua vapaa-ajan asunnossa, jos se ei ole viranomaisten papereissa ympärivuotisesti asuttava. Vapaa-ajan asuntoa varten tulee saada rakennuslupa vakitukselle asunnolle ennen kun siellä voi virallisesti asua ympäri vuoden.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> HE 104/1993, esim. s. 17.

<sup>136</sup> Valtion ympäristöhallinnon verkkopalvelu. Mökistä vakituiseksi asunnoksi? (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=16909&lan=fi>) Vapaa-ajan asunnon muuttamista vakituiseen käyttöön sääntelee muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 72 ja 171 §:t.

### 3.5. Kunnan jäsenyyden merkitys

Perustuslain 121 § sisältämän itsehallintoperiaatteen mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan päätöksien tulee siis olla kunnan asukkaiden tekemiä ja asukkailla tulee perustuslain 14 § mukaisesti olla oikeus vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomessa on kunnallinen itsehallinto turvattu perustuslain (731/1999, 121 §) tasolla. Käytännössä kunnallinen itsehallinto sisältää ajatuksen siitä, että kunta on velvollinen järjestämään pääosan yleisistä palveluista ainoastaan asukkailleen.<sup>137</sup> Perustuslain sisältämät perusoikeudet ovat perustuslain 2 luvun 6-23 §:ssä.

Henkilön kotikunnan määräytymisellä on lukuisia eri oikeusvaikutuksia. Kotikunta on liitoksissa yleensä asumiseen tietyllä paikkakunnalla, ja henkilön kotikuntaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet liittyvät joko henkilön senhetkiseen kotikuntaan tai vuoden vaihteen kotikuntaan. Henkilön kotikunnan perusteella määräytyvät osallistumisoikeudet, palveluiden saanti ja veronmaksu sekä seurakunnan jäsenyys. Tämän lisäksi kotikunta vaikuttaa myös seurakunnan jäsenyyteen. Kotikuntaan sidottuja oikeusvaikutuksia, joita on eri laeissa, on satoja. Monet palvelut määräytyvät henkilön kotikunnan perusteella. Näitä ovat erityisesti hyvinvointipalvelut: sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja sivistyspalvelut.

#### 3.5.1. Kotikunnan merkitys palveluiden saannin näkökulmasta

Kuntalain 1 luvun 1 § 3. momentin mukaisesti kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Varsinaiset kunnan tehtävät on kirjattu kuntalain 2 §:ssä. Kunnan on turvattava kuntalaisilleen tietty julkisten palveluiden taso ja on siten pystyttävä järjestämään kuntalaisilleen keskeiset palvelut. Kunnan tulee huolehtia lain perusteella muun muassa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluista. Palveluilla tarkoitetaan sekä lakisääteisiä että kunnan itse omalla päätöksellään päättämiä palveluita. Pääsääntöisesti kunnan palvelut – joko lakisääteiset tai kunnan itsensä järjestämät muut kunnalliset palvelut – ovat kunnan asukkaita eli kuntalaisia varten, ellei lainsäädännössä ole toisin määrätty.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Ks. esim. kuntalain HE 192/1994, Yksityiskohtaiset perustelut 1 §: ”Asukkaidensa itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissään olevilla voimavaroilla.”

<sup>138</sup> Ks. esim. HE 104/1993, s. 13.

Monet lait säätelevät palvelujen tuottamista, järjestämistä ja rahoittamista. Näitä lakeja ovat perustuslaista lähtien aina palvelujen sisältöä määritteleviin erityislakeihin. Erityislakeja, jotka velvoittavat kuntaa järjestämään palveluita asukkailleen, ovat esimerkiksi laki toimeentulotuesta (1412/1997), lastensuojelulaki (417/2007), sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja erikoissairaanhoidtolaki (1062/1989). Laeista löytyy kuitenkin poikkeuksia, jolloin palveluja tulee antaa myös muille kuin kunnan asukkaille. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ja laissa toimeentulotuesta on palveluja, jotka ovat kiireelliseen ja lyhytaikaiseen hoitoon tarkoitettuja<sup>139</sup>. Kotikuntalailla ei kuitenkaan ole vaikutusta näiden velvoitteiden syntyyn, vaan veloitteet syntyvät erityislakien perusteella.<sup>140</sup>

Julkisen vallan, eli tässä tapauksessa kunnan, on perustuslain 19 § 4 momentin perusteella edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Sosiaalihuoltolaissa määritellään asumispalvelut osaksi sosiaalipalveluja, joita kunnan tulee järjestää (17 §). Sosiaalihuoltolain 22 §:ssä määritellään kunnan asumispalvelut palvelu- ja tukiasumisen järjestämiseksi, joita 23 § mukaan annetaan kaikille, jotka tarvitsevat erityisestä syystä apua tai tukea asumisensa järjestämisessä. Tämän lisäksi lastensuojelulaki (417/2007) omalta osaltaan asettaa veloitteita, joiden mukaan kunnan tulee auttaa lapsen asumisen turvaamisessa, jos lastensuojelun tarve johtuu puutteellisesta asumisolosta tai asunnon puuttumisesta (lastensuojelulain 35 §, ks. myös 36 §).

### **3.5.2. Kotikunnan merkitys osallistumisen näkökulmasta**

Henkilön kotikunta on ratkaiseva kun määritellään henkilön oikeudet vaikuttaa kotikuntansa asioihin. Perustuslain 14 §:ssä käsitellään vaali- ja osallistumisoikeuksia. Tässä pykälässä sanotaan, että kunnallisvaaleista ja kunnallisesta kansanäänestyksestä osallistumisoikeuksista

---

<sup>139</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 14 § 3 mom.: ”Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä” ja sosiaalihuoltolaki (710/1982) 5 § 1 mom.: ”Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle”. Sosiaalihuoltolakia muutettiin 2010 vuoden lopussa yhtä aikaa kotikuntalakia muutettaessa. Tällä muutoksella haluttiin auttaa kotikunnan vapaan valinnan toteutumista käytännössä. Muutoksen johdosta sosiaalihuoltolaista löytyy nyt säännös 16 a §:stä liittyen henkilöihin, jotka haluavat muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta eivät ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan uudessa kotikunnassa itsenäisesti. Tällaiset henkilöt voivat nyt hakea sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin kunnan asukkaat. Muutos astui voimaan vuoden 2011 alusta. Ks. myös sosiaalihuoltolain 41 a § ja 41 b § liittyen järjestämisvastuuseen sekä kuntien välisiin korvauksiin uuden ja vanhan kotikunnan välillä.

<sup>140</sup> Kotikuntatyöryhmän loppuraportti 1995, s. 7.

säädetään tarkemmin lailla, kuten myös oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14 § 3 mom.). Tämä 3 momentti sisältää sekä kunnallisen itsehallintönäkökulman että subsidiariteettiperiaatteen. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan päätösten tulee tapahtua mahdollisimman lähellä päätösten kohdetta<sup>141</sup>.

Kuntalain 4 luvussa käsitellään kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia. Sellaisella kunnan asukkaalla, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä 51, on äänioikeus kunnallisvaaleissa (26 §). päivänä ennen vaalipäivää. Kunnan asukkaalla on myös äänestys-oikeus neuvota-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä. Kunnan osa-alueita koskevassa kansanäänestyksessä äänestys-oikeus on vain henkilöillä, joiden asuinpaikka on kyseessä olevalla kunnan osa-alueella.

Kunnan asukkaalla on 28 §:n mukaisesti oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava, mitä toimenpiteitä aloitteen johdosta on tehty. Vähintään kerran vuodessa aloitteet on saatettava valtuuston tietoon sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi jos valtuustoon toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteentekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan äänivaltuutetuista asukkaista, tulee valtuuston ottaa aloite käsittelyyn vähintään kuuden kuukauden sisällä. Vuoden 1976 kunnallislain mukaan aloiteoikeus oli ”kunnan jäsenellä”, mutta nykyisessä kuntalaisia aloiteoikeus on ”kunnan asukkaalla”. ”Kunnan asukas” (kuntalain 4 §) on suppeampi käsite kuin ”kunnan jäsen”. Asukkaalla tarkoitetaan kunnassa asuvia luonnollisia henkilöitä. Muutoksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut se, että esimerkiksi kunnassa toimivan yhdistyksen nimissä jätettyä aloitetta ei käsiteltäisi, vaan sanamuotoa haluttiin selkeyttää kuntalaisille.<sup>142</sup>

Kunnan asukkaista vähintään viisi prosenttia äänestys-oikeutetuista voi tehdä 31 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen valtuustolle, jonka tulee päättää viipymättä, suoritetaanko aloitteessa pyydetty kansanäänestys vai ei. Kunnan asukkaalla on myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus esimerkiksi lautakuntatyöskentelyn kautta.

---

<sup>141</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 75. Ks. tarkemmin subsidiariteettiperiaatteesta Nummela & Ryyänen 1993, s. 160–171.

<sup>142</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 268–269.

Kuntalain 27 §:ssä määritellään, millä keinoin kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Esimerkkinä tästä on kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen. Kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan tiedottamisesta. Kunnan tiedottamisvelvollisuus koskee erityisesti kunnan asukkaita, mutta tiedottamisesta ei ole suljettu pois kunnan vapaa-ajan asukkaita.

Vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa säädetään vaalilain 3 §:n mukaan kuntalaisia. Vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on kuntalain 33 §:n 1 momentin mukaan henkilö;

- 1) jonka kotikunta kyseinen kunta on;
- 2) jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja
- 3) joka ei ole holhouksen alainen.

Muina kunnan osallistumisoikeuksina voidaan pitää oikaisuvaatimus- ja valitutus oikeutta. Kunnan jäsenellä on kuntalain 92 §:n mukainen oikaisuvaatimus- ja valitus oikeus. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, eli henkilö (tai oikeushenkilö) on asianosainen.

### **3.5.3. Kotikunnan merkitys velvollisuuksien näkökulmasta**

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että oikeudet ja velvollisuudet kytkeytyvät toisiinsa. Kunnan asukkaiden itsehallinnosta seuraa oikeuksien lisäksi myös velvollisuuksia. Viime vuosina on erityisesti keskitetty kunnan asukkaiden oikeuksiin, mutta jotta nämä oikeudet toteutuisivat, edellyttää se, että kunnan asukkaat täyttävät myös velvollisuutensa.<sup>143</sup>

Kunnan jäsenen velvollisuutena on rahoittaa kunnan järjestämiä palveluja veroja maksamalla. Jotta kunta voi järjestää palvelut, tulee pystyä tarkoin määrittelemään, kuka on oikeutettu käyttämään näitä palveluita ja näin ollen myös velvollinen rahoittamaan niitä. Kunnan asukkaan tärkein ja ensisijainen velvollisuus on siis verojen maksu. Näitä veroja ovat

---

<sup>143</sup> Ks. esim. Ryyänen 1999, s. 68.

kunnallisvero, joka maksetaan ansiotuloista, sekä kiinteistövero, joka maksetaan vuosittain kiinteistön arvon perusteella.

Kunta saa verotuloja ansiotuloista (kunnallisvero) ja kiinteistöverosta sekä kunta saa osuutensa myös yhteisöverosta. Jotkin kunnat perivät myös koiraveroa, joka ei ole kuitenkaan merkittävä suhteessa muihin veroihin. Lisäksi kunta saa valtionosuuksia tehtäviensä hoitamiseen. Valtionosuuksien saamisen keskeinen periaate on, että valtionosuudet saadaan kunnan asukasluvun sekä asukkaiden ikärakenteen mukaan. Kiinteistöveron tuotto on kunnille suhteellisen pieni.<sup>144</sup> Kunnan verotusoikeus on kirjattu perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta.

Vaikka kunnan jäsenen pääasiallinen velvollisuus kuntaa kohtaan on maksaa veroja, tuo kunnan jäsenyys muita velvollisuuksia. Kunnan jäsenellä on muun muassa velvollisuus ottaa vastaan luottamustoimi. Kunnallisesta luottamustoimesta voi kieltäytyä tai erota vain tietyistä syistä, jotka on kirjattu kuntalain 38 §:ään. Velvollisuudeksi voidaan laskea äänioikeuden käyttäminen kuntalain 26 §:n mukaisesti.

Velvollisuutena voidaan pitää myös liittymispakkoa joihinkin laitoksiin, kuten vesijohto- ja viemärijärjestelmään<sup>145</sup>. Tällaisesta liittymispakosta seuraa myös velvollisuus maksaa kyseisestä palvelusta aiheutuneet maksut. Kunnan asukkaan velvollisuuksiin kuuluu myös muiden maksujen maksaminen. Näitä ovat esimerkiksi terveyskeskusten palveluista perittävät maksut tai esimerkiksi jätteenkuljetuksesta perityt maksut<sup>146</sup>. Sekä kunnan omat asukkaat että ulkokuntalaiset joutuvat maksamaan nämä maksut – ulkokuntalaiset tosin vain siinä tapauksessa, jos he saavat ko. palveluja edes käyttää.

Kuten aikaisemmin on jo todettu, keskustelu kunnan asukkaan velvollisuuksien täyttämisestä on jäänyt asukkaan oikeudet -keskustelun jalkoihin. Keskustelua kansalaisten (ja samalla

---

<sup>144</sup> Taipale & Arhippainen 2003, s. 14–15.

<sup>145</sup> Vesihuoltolain (119/2001) 10 § mukaan vesihuoltolain toiminta-alueella oleva kiinteistö on liitettävä laitoksen vesijohtoon ja viemäriin. Liittämisvelvollisuudesta voidaan kuitenkin vapauttaa vesihuoltolain 11 §:n vaatimusten mukaisesti.

<sup>146</sup> Jätelain (1993/1072) 10 § mukaan kunnan on järjestettävä asumisesta syntyneen jätteen kuljetus. Vaihtoehtoisesti jätteenkuljetus voidaan järjestää sopimusperusteisesti (10 § 2 mom.). Kunnan tulee kuitenkin tehdä päätökset siitä, miten jätteenkuljetus kunnassa järjestetään. Jos kunta on järjestänyt jätteenkuljetuksen, tulee jätteen haltijan liittyä alueella järjestettyyn jätekuljetukseen 11 §:n mukaisesti. Tämä velvollisuus koskee tosin sekä kunnan omia asukkaita että muita kiinteistöjen omistajia kunnassa.

kuntalaisten) velvollisuuksista ja erityisesti vastuusta on kuitenkin käyty erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka kansalaisten osallisuutta päätöksenteossa voitaisiin lisätä esimerkiksi suoran vaikuttamisen keinoin sekä osallistamalla kuntalaisia parantamalla kommentointimahdollisuuksia ottamalla käyttöön uusimmat sähköiset menetelmät<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Esim. Tampereen kaupunki on kokeillut asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen laajentamista asukkaista ja yhdistysten tai järjestöjen edustajista koottujen alueellisten työryhmien perustamisella. Näiden työryhmien kautta on päässyt vaikuttamaan asuinympäristönsä ja palvelujen suunnitteluun. (Tampereen kaupunki. Alvari. Alueellinen vaikuttaminen. <http://www.tampere.fi/tampereinfo/osallistuminen/vaikuttamiskanavat/alvari.html> ) Tampereen kaupunki on ottanut käyttöön myös sähköisen kanavan valmistelulle (Valma-valmistelufoorumi), jonka kautta asukkaat saavat esittää mielipiteensä kaupungin käsittelyssä olevista asioista. (Tampereen kaupunki. Valma-valmistelufoorumi. <http://valma.tampere.fi/selaus>)

## 4. ULKOKUNTALAISEN ASEMA

### 4.1. Ulkokuntalaisen määritelmä

#### 4.1.1. Vapaa-ajan asukkaat

Kuten tutkimuksen rajauksessa luvussa kaksi tuli esille, tässä tutkimuksessa keskitytään ulkokuntalaisten oikeuksia pohdittaessa erityisesti vapaa-ajan asukkaisiin sekä pendelöijiin. Suomessa on vapaa-ajan asuntoja enemmän kuin missään muualla suhteessa väestön lukumäärään<sup>148</sup>. Vapaa-ajan asukkaalla tarkoitetaan yleensä toisessa kuin kotikunnassaan vapaa-ajalla oleskelevaa henkilöä, esimerkiksi ulkopaikkakuntalaista kesämökin omistajaa.

Kunnan vapaa-ajan asukkaita eli kakkosasukkaita on erilaisia. Aho & Ilola luokittelivat 2008 kakkosasukkaat näin:

- kevästä syksyyn asuvat (useimmiten eläkeläisiä);
- kakkosasuntoa ympäri vuoden viikonloppuisin ja loma-aikoina käyttävät (useimmiten työssäkäyviä);
- ne, joille vapaa-ajan asunto on käytännössä pääasiallinen, vaikka ei kuitenkaan virallinen, asuinpaikka;
- toisella paikkakunnalla työssä käyvät, joilla työasunto on kakkosasunto sekä
- yhteishuoltajuudessa olevat lapset, jotka viettävät runsaasti aikaa eri paikkakunnilla asuvien vanhempien luona.<sup>149</sup>

Vapaa-ajan asukkaita on siis varsin kirjava joukko, mikä tarkoittaa puolestaan sitä, että heidän tarpeensa kakkoskuntaa kohtaan vaihtelevat. Henkilö, joka viettää vapaa-ajan asunnollaan vain kaksi viikkoa vuodesta verrattuna henkilöön, joka asuu jopa puolet vuodesta vapaa-ajan asunnollaan, tarvitsee hyvin erilaisessa suhteessa kakkoskunnan palveluja. Hänellä on myös eri tarve osallistua kakkoskunnan päätöksentekoon.

---

<sup>148</sup> Vapaa-ajan asuntoja oli vuonna 2009 Suomessa 485 100 (Tilastokeskus 2010).

<sup>149</sup> Aho & Ilola 2008, s. 19.



Vapaa-ajan asunto ei ole yleensä teknisiltä vaatimuksiltaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen vakituinen asunto. Vaikka vapaa-ajan asukas asuisi suurimman osan vuodesta vapaa-ajan asunnollaan, ei hän välttämättä pysty vapaasti vaihtamaan kotikunnaksi vapaa-ajan kuntaansa, jos asunto ei täytä vakituisen asunnon teknisiä vaatimuksia. Vakituinen asuminen voidaan siis rinnastaa tosiasialliseen asumiseen. Perustuslain mukaan vapaa-ajan asukkaalla on kuitenkin oikeus asua mökillään, joka on ominaisuuksiltaan ympäri vuoden asuttava. Kuitenkin jos mökki ei täytä maankäyttö- ja rakennuslaissa vaadittavia teknisiä vaatimuksia, ei henkilö voi mökillään virallisesti asua. Jos kunta antaa luvan muuttaa vapaa-ajan asunnon vakituiseksi asunnoksi, on kunta myös vastuussa uudesta kuntalaisestaan. Taloudellisesti tämä saattaa muodostua kunnalle myös rasitteeksi, jos vapaa-ajan asunto on kaukana kuntakeskuksesta ja muusta vakituisesta asutuksesta.<sup>150</sup>

#### **4.1.2. Pendelöijät**

Pendelöinnillä tarkoitetaan sitä, että käydään töissä tai opiskelemassa toisessa kunnassa, kuin missä tosiasiallisesti asutaan. Pendelöijät saattavat käyttää työskentely- tai opiskelukuntansa palveluita, mutta eivät maksa niistä kuitenkaan veroja, vaan verotus tapahtuu kotikuntaan. Pendelöijät eroavat siinä mielessä muista vapaa-ajan asukkaista, että pendelöijät viettävät yleensä vuorokausileponsa omassa kunnassaan, mutta saattavat silti tarvita toisen kunnan palveluita päivän aikana.

Pendelöijät ovat uusi huomioonotettava ryhmä kunnan palvelutarjontaa mietittäessä. Kunnan kannalta huolena on erityisesti kustannusten epätasa-arvoiselta tuntuva jako. Kustannuksia haluttaisiinkin jakaa oikeudenmukaisemmin niin, että se kunta, joka tarjoaa palvelut myös saa verotuloja ja valtionosuuksia rahoittaakseen nämä palvelut. Pendelöinnin myötä näin ei todellakaan aina ole. Vaikka joissakin kunnissa palvelumaksujen määrää ja suuruutta on lisätty esimerkiksi kulttuuripalveluissa, mutta jos maksut jakautuisivat pelkästään käyttäjien mukaan, heikentää tällainen käytäntö kunnan palveluiden yhdenvertaisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kaikkien asukkaiden tulisi olla tasa-arvoisessa asemassa kunnan palveluja käytettäessä. Palvelujen maksuttomuus taas ei huomioi pendelöintiä. Jos palvelut ovat maksuttomia, niin kunnan asukkaat maksaisivat myös pendelöijien palvelut. On pohdittu voisiko kuntien välisiä raja-aitoja madaltaa, jotta palvelut olisivat helpommin

---

<sup>150</sup> Savukoski 2008, s. 47–48.

käytettävissä siellä missä niitä myös tosiasiallisesti tarvitaan<sup>151</sup>. Samalla kuitenkin pitää huolehtia siitä, että ulkokuntalaisten käyttäessä palveluja kotikuntansa ulkopuolella, tulee henkilön kotikunnalla kuitenkin säilyä näiden palvelujen rahoitus edelleen.

Kaupunkiseutujen, keskuskaupunkien sekä kehyskuntien taloudellisia kehitystekijöitä on selvitetty muun muassa asiantuntijatyöryhmän turvin vuonna 2009<sup>152</sup>. Pendelöinti on yksi tällainen seikka, joka vaikuttaa kuntiin taloudellisesti. Pendelöinnissä on kuitenkin kyse paljon monisyisemmästä kysymyksestä, kuin pelkästään verotulojen oikeanlaisen kohdistamisen kysymyksestä. Pendelöinnin määrä näyttää yleistyvän Suomessa erityisesti kaupunkiseuduilla. Lisäksi pendelöintiä tapahtuu myös kaksisuuntaisesti.<sup>153</sup> Asiantuntijatyöryhmän mukaan kaupunkiseudut muodostavat usein kokonaisuuden, jossa koko alueen eri kunnissa elävät asukkaat ”käyvät töissä tai hoitavat asioitaan oman kunnan lisäksi toisessa kunnassa kaupunkiseudun sisällä”. Palvelujen tarve on tosiasiallisesti siis kuntarajat ylittävää.<sup>154</sup> Tämän pohjalta voisikin ajatella, että tulevaisuudessa julkisia palveluja voisi käyttää entistä enemmän yli kuntarajojen todellisten tarpeiden mukaan.

#### **4.1.3. Muut ulkokuntalaiset**

Opiskelijoita, asunnottomia ja vähävaraisia voidaan pitää muina ryhminä, joiden kohdalla on löytynyt ongelmakohtia kotikuntalain soveltamiseen liittyen. Käytännössä kunnalta tarvitaan positiivisia toimenpiteitä, jotta liikkumisvapaus toteutuisi<sup>155</sup>. Näitä positiivisia toimenpiteitä ei kuitenkaan aina mielellään toteuteta kustannusten nousun vuoksi. Lisäksi voidaan ajatella, että kunnallisten vuokra-asuntojen myöntämistä vain kunnan omille asukkaille on este liikkumisvapauden tosiasialliselle toteutumiselle. Myös kunnallisen toimeentulotuen myöntäminen vain kunnan omille asukkaille voidaan nähdä liikkumisvapautteen kohdistuvana puutteena.<sup>156</sup>

Kotikuntalakia tehtäessä pyrkimyksenä oli muuttaa huomattavasti opiskelijoiden asemaa. Kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan mukaan kotikunta ei muutu, jos asuminen toisessa kunnassa

---

<sup>151</sup> Ks. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma s. 16.

<sup>152</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2009.

<sup>153</sup> Em., s. 51–52.

<sup>154</sup> Em., s. 135.

<sup>155</sup> HE 309/1993, s. 63. Ks. myös Heuru 2002, s. 50.

<sup>156</sup> Hallberg ym. 2005. Vapausoikeus.

johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä opiskelusta. Käytännössä erityisesti korkeakoulutuksessa opiskelu kestää harvoin vain yhden vuoden ajan, joten opiskelijan kotikunnan tulisi siirtyä opiskelukuntaan. Kotikuntalakia tehtäessä kritiikkiä esitettiin tähän kohtaan liittyen sillä perusteella, että erityisesti korkeakoulukunnat joutuisivat ahtaalle kunnallistaloudellisesti<sup>157</sup>. De facto monet opiskelijat eivät olleet kuitenkaan uudistuksen jälkeen vaihtaneet kotikunnakseen opiskelukuntaansa<sup>158</sup>. Jotkut kunnat ovat jopa houkutelleet opiskelijoitaan pitämään kirjojaan kotikunnassaan erilaisin stipendein. Jos opiskelija pitää kotikuntanaan vanhan kotikuntansa eikä muuta opiskelukuntaa kotikunnakseen, saa vanha kotikunta luonnollisesti opiskelijasta tulevat valtionosuudet sekä mahdolliset verotulot. On myös tullut esiin tapauksia, joissa jotkut kunnista ovat houkutelleet jäsenikseen myös sellaisia opiskelijoita, jotka eivät ole ikinä kyseisessä kunnassa asuneetkaan.<sup>159</sup> Näin voi periaatteessa tehdä, jos esimerkiksi opiskelijan vanhemmat ovat vaihtaneet kotikuntaa, jolloin opiskelijalla olisi mahdollisuus ilmoittaa vanhempiensa uusi osoite kunnassa, jossa opiskelija ei tosiasiallisesti ole ikinä asunut. Väestörekisteriviranomaisen on hyvin vaikea valvoa tämänlaisten väärin kotikuntailmoitusten tekemistä saati estää tämänlaisten väärin ilmoitusten teko.

Ulkokuntalaisten suureen joukkoon voidaan vapaa-ajan asukkaiden ja pendelöijien lisäksi laskea monenlaisia muitakin henkilöitä, jotka ovat vaikeammin ryhmiteltävissä. Esimerkiksi monen uusperheen tilanne on sellainen, että lasten ”uudet” vanhemmat asuvat eri paikkakunnalla kuin ”vanhat” vanhemmat. Tällöin uusperheen lapset tarvitsevat todennäköisesti kahden kunnan palveluja. Myös matkailukeskusten kausityöntekijät laajentavat osaltaan ulkokuntalaisten joukkoa<sup>160</sup>.

Tällaisten tilanteiden lisäksi kotikunnan vaihtaminen voi olla haastavaa sellaisille henkilöille, joilla ei ole asuntoa lainkaan. Vaikka perustuslain 19 §:n mukaisesti julkisen vallan tehtävänä on edistää oikeutta asuntoon sekä tukea asumisen omatoimista järjestämistä, ei tilanne ole aina näin yksioikoinen.<sup>161</sup> Voidaankin kysyä, tuleeko julkisen vallan, eli tässä tapauksessa kunnan, ottaa asukkaakseen kenet tahansa? Yksioikoisesti perustuslain 19 §:n mukaan näin

---

<sup>157</sup> Virta 1993, s. 15.

<sup>158</sup> Hyvinvointikatsaus 1/1998. Kotikuntalain alueelliset vaikutukset, s. 62–63.

<sup>159</sup> Ks. esim. HS 8.4.2009 Lappiin houkutellaan asukkaita monenkirjavin keinoin.

<sup>160</sup> Aho 2008, s. 56.

<sup>161</sup> ”Oikeus valita asuinpaikkansa voi edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta asuinpaikan valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi.” Ks. Kotikuntatyöryhmän loppuraportti 2005, s. 9.

on. Mutta mihin asti kunnan resursseja tulee käyttää siihen, että kunta avustaa asunnon hankinnassa tai vuokraamisessa?

Vapaus valita kotikunta ja tätä kautta liikkumisvapaus ei aina toteudu myöskään kun henkilö haluaa muuttaa kotikuntaa ja hakee toisesta kunnasta vuokra-asuntoa. Tosiasiallinen liikkumisvapaus ei välttämättä toteudu valtiontuella lainoitettujen asuntojen kohdalla (ARA-lainoitettuihin asuntoihin), esimerkiksi on ollut havaittavissa syrjintää tällaisissa tilanteissa muun muassa maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöryhmiä kohtaan. Maahanmuuttajien tai etniset väestöryhmät ovat oikeutettuja yhtä lailla käyttämään kuntien asuntotoimistojen palveluja tasavertaisesti valtaväestön kanssa jo yhdenvertaisuusperiaatteeseen nojaten (PeL 6 §). Käytännössä kuitenkin ongelmana erityisesti pienemmillä paikkakunnilla on se, että palvelua ei välttämättä ole tarjolla muulla kuin suomen kielellä. Tällöin käytännössä mahdollisuudet kunnalta neuvonnan ja avun saamiseen asuntoasioissa saattavat olla hyvin vähäisiä. Tällaisten syrjintätilanteiden käsittelyä varten ei ole Suomessa mitään keskitettyä asuntoasioihin erikoistunutta valvontaelintä.<sup>162</sup> On erikoista, jos kunnan vuokra-asunnot on alun perin rakennettu valtiontuella edullisiksi vuokra-asunnoiksi, mutta jos kunta ei ole valmis vuokraamaan näitä asuntoja henkilöille, jotka haluaisivat muuttaa tähän kuntaan. Erityisesti tällaisia tilanteita on esiintynyt jos hakija on ollut asunnoton<sup>163</sup> tai köyhä.

Näiden yllä mainittujen ryhmien lisäksi ulkokuntalaisiksi voidaan lukea myös kaikki väliaikaisesti ko. kunnassa oleskelevat. Näitä ovat esimerkiksi kaikki kotikuntalain 3 §:n mukaisesti tilapäisesti kotikuntansa ulkopuolella asuvat, kuten enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä tai opiskelusta, rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa tai eduskunnan jäsenyydestä johtuen kunnassa asuvat henkilöt.

Koska tilapäinen asuminen ei muuta kotikuntaa 3 §:ssä luetelluissa tilanteissa, ei henkilö myöskään saa tilapäisen asumisen aikana oleskelemastaan kunnasta niitä palveluja ja oikeuksia, jotka kunnan asukkaille kuuluvat. Tällaisia henkilöitä on kuitenkin paljon, ja he tarvitsevat kunnallisia palveluita varmastikin aivan yhtä paljon tilapäisessä kotikunnassa asuessaan, kuin oikeassa kotikunnassaan asuessaan.

---

<sup>162</sup> Salonen ja Villa 2006, s. 48–49.

<sup>163</sup> 2010 vuoden marraskuussa asunnottomia oli Suomessa 7 877 yhden hengen taloutta ja 349 perhettä (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn selvitys 2011).

## 4.2. Ulkokuntalaisen asema

Ulkokuntalaisilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vapaa-ajan asukkaita, pendelöijiiä sekä muita kunnan palveluita käyttäviä henkilöitä, jotka eivät ole kuitenkaan kyseisen kunnan asukkaita. Käsite ”ulkokuntalainen” toimii kattoterminä kaikille näille eri ryhmille. Ulkokuntalaisia voidaan pitää kunnan jäsenenä aina tiettyyn pisteeseen saakka, sillä heillä on monia samoja oikeuksia ja velvollisuuksia kuin kunnan asukkaillakin. Tämän kappaleen tarkoituksena on tutkia ulkokuntalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia pohtimalla sitä, mihin asti ulkokuntalaisia voidaan pitää samassa asemassa olevina kuin kunnan varsinaiset asukkaat.

Kunnan palvelut nähdään edelleen pääasiassa kunnan asukkaille kuuluvaksi. Tähän määritelmään eivät siis kuulu myöskään sellaiset kunnan jäsenet, jotka ovat kunnan jäseniä kiinteän omaisuuden omistamisen tai hallitsemisen perusteella eivätkä myöskään kunnan jäsenenä oleva yhteisön tms. kautta.<sup>164</sup> Esimerkkinä kunnan palveluiden pääasiallisesta kuulumisesta pelkästään kuntalaisille voidaan mainita monet sosiaalipalvelut. Jo nyt kuitenkin joissakin kunnan järjestämissä palveluissa ei ole kotikuntavaatimusta, vaan palveluja järjestetään kunnan asukkaiden ohella myös ulkokuntalaisille. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi kirjastopalvelut. Joissakin tilanteissa tällaisista kunnan palveluista saa periä asiakkaan kotikunnalta korvauksen. Näitä ovat esimerkiksi lastensuojelun sijaishuolto ja yleiset terveystieteiden palvelut<sup>165</sup>.

Seuraavissa kappaleissa käydään läpi tarkemmin vapaa-ajan asukkaisiin ja pendelöijiin liittyviä yksityiskohtia liittyen näiden ryhmien oikeudelliseen asemaan kotikuntansa ulkopuolella. On kuitenkin olemassa myös muita ryhmiä, jotka kuuluvat näiden ulkokuntalaisten joukkoon. Näitä ovat esimerkiksi uusperheet, joiden ”uudet” ja ”vanhat” vanhemmat asuvat monesti eri paikkakunnilla. Kuitenkin lasten huoltajuus voi olla jaettu, ja lasten tulisi saada kummallakin vanhemmalla ollessaan yhdenvertaisesti kunnallisia peruspalveluita, kuten terveystieteiden palveluita. Peruspalveluiden tulee olla yhdenvertaisesti kaikkien kuntalaisten saatavilla asuinkunnasta riippumatta. Tämän toteuttamista vaikeuttaa kotikuntalaki, jonka mukaan lapsella tulee aina olla vain yksi kotikunta, jonka jäsenyys määrittelee minkälaisia palveluita tarjotaan.

---

<sup>164</sup> Esim. Heuru 2002, s. 156.

<sup>165</sup> Sosiaaliturva 2/2001: Kuntien sosiaali- ja terveystieteiden palveluita säätelevät lait.

#### 4.2.1. Kunnan vapaa-ajan asukkaiden asema

Vapaa-ajan asukkaan oikeudet ja velvollisuudet ovat lähes samat kuin kaikkien muidenkin ulkokuntalaisten. Oikeudet ja velvollisuudet eroavat kuitenkin siinä, että omistaessaan kiinteistön kakkoskunnassa vapaa-ajan asukkaat ovat velvollisia maksamaan kiinteistövero kakkoskuntaan. Kiinteistövero ei ole siis mikään tavallinen maksu vaan nimenmukaisesti vero. Verolle voisi olettaa tulevan vastineeksi tietyn määrän oikeuksia. Vapaa-ajan asukkaalla ei ole samoja oikeuksia – esimerkiksi äänestysoikeutta – ja velvollisuuksia kuin kuntalaisella, vaikka hänellä on kiinteistöveron suorittamisvelvollisuus omistamistaan tai hallinnoimistaan kiinteistöistä. Lisäksi vapaa-ajan asukkaiden käytettävissä on joitakin kunnallisia palveluita, kuten muillakin ulkokuntalaisilla. Jos vapaa-ajan asukas viettää kakkoskunnassaan pitkiä aikoja, tarvitsee hän samoja kunnallisia peruspalveluita kuin ”normaalit” kunnan asukkaatkin. Näitä ovat ainakin terveyspalvelut, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, infrastruktuuripalvelut sekä mahdollisesti päivähoitopalvelut tai kotihoidon palvelut.

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivan Saaristoasiain neuvottelukunnan johdolla on yritetty viedä kuntiin kuntalain mahdollistamaa ”mökkiläisdemokratiaa” muun muassa tukemalla vapaa-ajan asukkaiden toimikuntien perustamista. Toimikunnat ovat kunnan virallisia toimielimiä (kuntalain 17 §: Kunnan toimielimet). Kuntalain 37 § 3 momentin mukaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Tarvetta vapaa-ajan asukkaiden – tai mökkiläisten – roolin selkiyttämiseen on perusteltu mökkiläisten oikeudella kunnallisiin palveluihin, heidän velvollisuudellaan rahoittaa näitä palveluita ja heidän vaikuttamismahdollisuuksillaan kunnallisessa päätöksenteossa.

Väliaikaisratkaisuna vapaa-ajan asukkaiden osallistumisen mahdollisuuksien lisäämiseksi joissakin kunnissa on perustettu niin sanottuja mökkiläistoimikuntia ja -foorumeita. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimiva Saaristoasiain neuvottelukunta on ajanut näiden mökkiläistoimikuntien tai -foorumien perustamista ja julkistanut lukuisia raportteja ja suosituksia asiaan liittyen.

Kuntalain mukaan kunta voi halutessaan antaa lisävaikutuskanavia ulkokuntalaisille, jos kunta näin haluaa ja päättää tehdä. Tällaisena ratkaisuna on niin sanotut mökkiläistoimikunnat tai -

foorumit, joissa perusideana on koota edustajia, mökkiläisiä ja kunnan päättäjiä, keskustelemaan mökkiläisiä koskevista asioista. Kuntalain 17 §:n mukaan voidaan perustaa johtokunta tai toimikunta. Ei ole rajattu, ketkä ovat kelpoisia osallistumaan toimikunnan jäseneksi. Voidaan siis valita henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen, lautakuntiin tai jonka kotikunta kunta ei ole (kuntalain 36 §). Tämä mahdollistaa osallistumisen myös ulkokuntalaisille, kuten vapaa-asukkaille. Tällaisella toimikunnalla (tai foorumilla) ei ole päätösvaltaa, mutta siltä voidaan pyytää lausuntoja tiettyihin asioihin tai se voi antaa suosituksiaan kunnan päätöksentekoaikojen. Joissakin kunnissa – esimerkiksi Liperissä – näistä malleista ollaan innostettu paljonkin, ja erilaisia kokemuksia löytyy jo paljon.

Kunnan kannalta kysymys on erityisesti palvelujen rahoittamisesta. Kuka toimii maksajan roolissa, jos vapaa-ajan asukkaille annetaan lisäoikeuksia erilaisiin kunnallisiin palveluihin? Palveluiden kohdalla ollaan menossa siihen suuntaan, että kuntien palvelut tulevat avoimeksi myös vapaa-ajan asukkaille. Maksajana toimii kuitenkin aina vapaa-ajan asukkaan kotikunta. Kunnan kannalta vapaa-ajan asukkaat eivät ole olleet mikään hyvä tulonlähde kunnalle välttämättä kiinteistöverojen maksajien muodossa, mutta tähän on onneksi tulossa muutos kun hallitusohjelmaan on kirjattu, että kiinteistövero siirretään verotulojen tasauksen ulkopuolelle<sup>166</sup>. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sellaiset kunnat, joissa on paljon vapaa-ajan asutusta, saavat myös vapaa-ajan asunnoista saadut kiinteistöverotuotot käytännössä itselleen ja näin ollen hyötyvät myös taloudellisesti vapaa-ajan asutuksesta.

Voidaan kuitenkin kysyä, ovatko vapaa-ajan asukkaiden oikeudet tällä hetkellä riittävät verrattuna velvollisuuksiin. Jos esimerkiksi kiinteistövero nostetaan, eikö oletusarvona ole, että velvollisuuksien lisäämisellä pitäisi myös jossakin kohtaa lisätä myös oikeuksia? Näyttäisi kuitenkin siltä, että oikeudet eivät ole kehittyneet samassa suhteessa kuin velvollisuudet.

#### **4.2.2. Pendelöijän asema**

Pendelöinti, eli toisella paikkakunnalla työssä tai opiskelemissa käyminen, on lisääntynyt selvästi. Tämä johtunee lisääntyneestä työvoiman alueellisesta ja ammatillisesta

---

<sup>166</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, s. 76.

liikkuvuudesta. Liikkuvuus on selvästi lisääntynyt vuoden 1993 jälkeen talouskasvun ja rakennemuutoksen yhteydessä.<sup>167</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta pendelöintiä tarkastellaan siitä näkökulmasta, minkälaisia palveluita ja osallistumismahdollisuuksia pendelöijä tarvitsee muussa kuin kotikunnassaan. Lisäksi tarkastellaan kunnan näkökulmasta sitä, miten nämä palvelut ensinnäkin rahoitetaan ja miten kunta voi osaltaan lisätä jo nyt, sekä tulevaisuudessa, osallistumismahdollisuuksia näille ulkokuntalaisille. Pendelöintiin liittyy paljon muutakin pohdittavaa, kuin vain se, mitä tässä tutkimuksessa nostetaan esille. Näitä ovat esimerkiksi pendelöinnin edistäminen siltä kantilta katsottuna, että saattaa olla edullisempaa edistää pendelöintimahdollisuuksia kuin maassamuuttoa suurempiin kasvukeskuksiin. Jotta pendelöintiä tuettaisiin, tulisi kehittää koulutus-, päivähoito- ja terveystalvelujen lisäksi myös työvoimapolitiikkaa ja työvoimatalveluja sekä julkista liikennettä.<sup>168</sup>

Nivalaisen mukaan aikaisemmat tutkimukset muuttoliikkeestä ovat keskittyneet pääasiallisesti vain yhteen liikkuvuuden muotoon kerrallaan, jolloin näiden eri muotojen väliset sidokset on jätetty huomiotta. Muuttoliikkeen merkitys on tiedostettu kuitenkin jo pitkään ja muuttoliikkeen vaikutusta alueille on tutkittu melko paljon. Nämä kaksi asiaa, pendelöinti ja muuttoliike, liittyvät kuitenkin vahvasti yhteen, joten näitä tulisikin tarkastella yhdessä.<sup>169</sup>

Pendelöijien palveluiden tarve suhteessa muihin ulkokuntalaisiin, kuten vapaa-ajan asukkaisiin, vaihtelee luonnollisesti henkilöstä riippuen, eikä ole tarkasti määriteltävissä. Pendelöijät voivat jo nyt käyttää ulkokuntalaisina, kuten myös vapaa-ajan asukkaat ja muut ulkokuntalaiset, monia kunnan palveluita. Näitä ovat erityisesti kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut: museot, kirjastot, konsertit, urheilumahdollisuudet. Käytännössä tämä oikeus käyttää monia kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluita ei tule kuitenkaan automaattisesti. Monet kunnat ovat vain päättäneet, että tietyt palvelut ovat vapaasti kaikkien käytössä. Tämä voi osin johtua muun muassa siitä, että eri palveluiden, kuten urheilukenttien käyttöä, voi olla hankala seurata. Näiden palveluiden avoimuutta määrittelevät joissakin tapauksissa myös erityislait. Esimerkiksi kirjastolaki (904/1998) määrittelee, että kirjaston omien kokoelmien sekä niiden lainauksen tulee olla maksutonta (5 §). Hallituksen esityksen 210/1997 mukaan

---

<sup>167</sup> Jolkkonen, Kilpeläinen & Koistinen 2001, s. 91.

<sup>168</sup> Em., s. 91–92.

<sup>169</sup> Nivalainen 2006, s. 11–12.



kirjastopalvelut lukeutuvat kunnallisiin peruspalveluihin, joten ensisijaisesti kunnan tulisi järjestää nämä palvelut kunnan omille asukkaille. Kirjastolain 5 §:n maksuttomuus kuitenkin kieltää mahdollisuuden periä maksuja yksittäiseltä kirjaston käyttäjältä kirjaston omien kokoelmien käytöstä ja niiden lainauksesta.<sup>170</sup>

Jos toisen kunnan asukkaat käyttävät esimerkiksi paljon lähikunnan kulttuuripalveluja, voisi kysyä, että tulisiko palveluiden käyttäjien kotikunnan osallistua myös tämän kulttuuripalvelujen tuottajakunnan kuluihin. Tämä on toki mahdollista, mutta osallistuminen toisen kunnan menoihin on vapaaehtoista. On kuitenkin hyvin vaikea nähdä sitä, että Vantaan kaupunki haluaisi esimerkiksi vapaaehtoisesti maksaa osan jostakin Helsingin uudesta kulttuuritilasta. Vaihtoehtona tähän on tietysti se, että tämän kulttuuritilan liput olisivat helsinkiläisille halvempia kuin ulkokuntalaisille.

Pendelöijille ei voisi laittaa omia hintoja tai lisämaksua niin sanottuihin normaaleihin palveluihin, sillä monet palvelut on säädetty joko kokonaan tai ainakin osin maksuttomaksi.<sup>171</sup> Kuitenkin joissakin palveluissa, kuten esimerkiksi julkisen liikenteen lippuhinnoissa on sallittu edullisemman hinnan antaminen kunnan asukkaille. Voitaisiko joidenkin palvelujen käyttöä rajoittaa pendelöijien kohdalla? Toki näin jo tehdäänkin – esimerkiksi sosiaalihuollon palveluista moni on tarkoitettu vain kunnan asukkaille. Hankalaa, ellei peräti mahdotonta, olisi kuitenkin yrittää rajoittaa esimerkiksi avoimien urheilukenttien käyttöä.

Vaikka pendelöinnin ongelmana pidetään useimmiten sitä, että pendelöinnin seurauksena verotulot siirtyvät työpaikkakunnalta asuinpaikkakunnalle, tulee kuitenkin pitää mielessä se, että pendelöijän asuinkunta on vastuussa hänelle järjestettävistä kunnallisista palveluista. Verotulot saava kunta kantaa vastuun siis myös menojen rahoittamisesta, joten riippuen tilanteesta, pendelöijät voivat aiheuttaa kotikunnalleen jopa enemmän kustannuksia kuin he tuovat verotuloja.<sup>172</sup> Pendelöinnin ei nähdä hyödyttävän suuria kaupunkikeskuksia, joihin pendelöinnistä johtuvat verotulojen menetykset yleensä kohdistuu. Isoihin kaupunkeihin on

---

<sup>170</sup> HE 210/1997, s. 4: ”Koska valtionosuus nykyään maksetaan kunnille laskennallisena ja asukasluvun mukaan määräytyvänä, ei voi kuitenkaan olla kohtuullista, että jokin kunta huomattavissa määrin joutuu korvauksetta tuottamaan kirjastopalveluja myös lähikuntien asukkaille. Jos ylikunnallinen kirjastonkäyttö muodostuu ongelmallisen suureksi, kuntien tulisi löytää ratkaisu sopimalla yhdessä kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisestä ja niiden rahoituksesta.”

<sup>171</sup> Esimerkkinä edelleen kirjastopalveluiden maksuttomuus kirjastolain 5 §:n mukaisesti: ”Kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta”.

<sup>172</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2009, s. 131–132.

onnistuttu lähtökohtaisesti luomaan hyvin uusia työpaikkoja, mutta tästä kehityksestä ovat joidenkin väitteiden mukaan hyötäneet enemmän kehyskunnat kuin keskuskaupungit.<sup>173</sup>

Pendelöinti on lisääntynyt huomattavasti viime vuosikymmenien aikana. Noin joka kolmas Suomen työllisistä käy töissä asuinkuntansa ulkopuolella, kun vuonna 1960 näin teki vain joka kymmenes.<sup>174</sup> Tämä tarkoittaa yli 700 000 ihmistä, joten voidaan sanoa, että työmatkapedelöinti on merkittävä ilmiö. Tulisikin pohtia, miten pendelöinti vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan sekä palvelurakennemuutokseen. Näin iso liikkuvuus kertoo siitä, että kuntalaisen – eli niin sanotun asiakkaan – näkökulmasta palveluita tulisi saada joustavasti yli kuntarajojen.<sup>175</sup>

Pendelöinnin lisääntyessä päivittäinen työssäkäyntimalli ei vastaa enää täysin nykyisiä työelämäkäytäntöjä ja liikkumismalleja. Tämän lisäksi perinteisen palkkatyön rinnalle on kehittynyt uusia työllistymisen muotoja. Näitä ovat muun muassa etätö, työosuuskunnat, itsensä työllistämisen eri muodot ja liikkuvat työpaikat. Tämän tyyppisiä töitä ei välttämättä tehdäkään enää päivittäin samassa kunnassa, vaan työpaikkakunnat vaihtelevat.<sup>176</sup>

### **4.3. Mihin asti myös ulkokuntalainen voi käyttää kunnan palveluita, osallistua ja saada velvollisuuksia?**

Jo nyt ulkokuntalaiset pystyvät käyttämään monia kunnan palveluita. Näitä ovat erityisesti kunnan vapaa-aika- ja kulttuuripalvelut. Tämän lisäksi infrastruktuuri on myös pääosin ulkokuntalaisten käytettävissä. Missä ovat siis ongelmakohdat? Ongelmat tulevat vastaan erityisesti silloin, kun palveluiden tarpeet lisääntyvät ja monipuolistuvat. Tätä tapahtuu kun mökkiläiset viettävät entistä enemmän aikaa vapaa-ajan asunnoillaan.

Subjektiiivisista oikeuksista ulkokuntalaisella on oikeus palveluun ensiavun, kiireellisen ja välittömän sosiaali- ja terveyspalvelun tarpeessa olevana. Tätä sääntelee muun muassa kansanterveyslaki (28.1.1972/66), erikoissairaanhoidolaki (1.12.1989/1062) sekä potilaslaki

---

<sup>173</sup> Ks. esim. HS 25.3.2008: Töihin pendelöinti ei hyödytä suuria keskuskaupunkeja.

<sup>174</sup> Myrskylä 2008. Voidaan kuitenkin väittää, että pendelöijien määrää on mahdollisesti jonkin verran vähentynyt Paras-hankkeeseen liittyvien kuntayhdistymisten kautta, kun luonnollisia työssäkäyntialueita on yhdistetty yhdeksi isoksi kunnaksi (ks. esim. Myrskylä 2008).

<sup>175</sup> Alaja 2006, s. 18–19.

<sup>176</sup> Jolkkonen, Kilpeläinen & Koistinen 2001, s. 85.

(laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992). Viime kädessä ulkokuntalaisella on myös subjektiivinen oikeus toimeentulotukeen perustuslain 19 §:n mukaan, vaikkakin pääasiallinen toimeentulon myöntäjä on kotikunta. Lisäksi EU-kansalaisella on muussa kuin kotimaassaan oleskellessaan oikeus saada muun muassa tarvitsemiaan terveydenhoitopalveluja oleskelukunnastaan. Tätä sääntelee EU:n asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta<sup>177</sup>.

Uuden terveydenhuoltolain tultua voimaan 1.5.2011 ulkokuntalaisella on oikeus 47 §:n mukaisesti nyt myös kiireettömän hoidon saantiin kotikuntansa ulkopuolella siellä, missä hän oleskelee säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti työn, vapaa-ajan, lähiomaisen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Kiireetöntä hoitoa saadakseen tulee ulkokuntalaisella kuitenkin olla omassa terveyskeskuksessa tehty hoitosuunnitelma, jonka perusteella hän voi saada palveluja kotikuntansa ulkopuolella. palveluntarpeesta tulee ilmoittaa kolme viikkoa ennen käyntiä muussa kuin omassa terveyskeskuksessa. Kustannuksista vastaa kuitenkin edelleen henkilön kotikunta (terveydenhuoltolain 58 §).

Tällä hetkellä kuntalain 92 §:n mukaan kaikilla, siis myös ulkokuntalaisilla, on valitusoikeus asianosaisena päätöksestä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että ulkokuntalainen ei voi tehdä oikaisuvaatimusta tai valitusta perustuen kuntalaisuuteen; ulkokuntalaisen tulee siis olla asianomainen saadakseen valitusoikeuden. Ulkokuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ovat myös perinteiset ”soft law” -vaikutusmahdollisuudet: ulkokuntalaisilla on myös mahdollisuus ottaa yhteyttä päätöksentekijöihin ja yrittää vaikuttaa sillä tavoin päätöksentekoon. Tämän lisäksi niin sanottua pehmeää vaikuttamista voi tehdä myös esimerkiksi erilaisin mielipidekirjoituksin paikallislehdissä ja ilmaista myös muuten vapaasti itseään; sananvapaus on perusoikeus (PeL 12 §).

Kaikilla asianosaisilla on siis valitusoikeus kunnan päätöksistä. Valitusoikeutta ei tosin ollut ulkokuntalaisella asemakaavan hyväksymisestä elinkeinon harjoittamiseen liittyen (KHO 21.05.2003/1199), koska KHO katsoi, ettei valitusoikeutta ole jos päätöksellä ei ole välitöntä vaikutusta henkilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. KHO:n päätöksestä voi tulkita, että henkilön etuun ei liity se, että jos henkilön vuokraamalle liikehuoneistolle on asemakaavan muutoksen myötä mahdollistettu liikehuoneiston purkaminen, eli purkamista ei tosiasiallisesti

---

<sup>177</sup> Ks. tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä sitä muuttava asetus (EY) N:o 988/2009.

tehty vielä. Todennäköisesti henkilön välittömään etuun laskettaisiin sen sijaan se, jos kyseinen kaupunki olisi tehnyt päätöksen suoraan rakennuksen välittömästä purkamisesta.<sup>178</sup>

Myöskään valitusoikeus ei synny ulkokuntalaiselle KHO:n tapauksen 27.09.2000/2431 tulkinnan mukaan, jossa kuntayhtymä oli pyytänyt sanomalehti-ilmoituksella tarjouksia liittyen kiinteistöjen myyntiin. Päätöksestä valitti yhtiö, jonka tarjous oli hylätty ja joka ei ollut kyseisen kunnan jäsen. KHO katsoi, että pelkkä tarjouspyyntöön vastaaminen ei ollut luonut yhtiölle sellaista oikeutta tai etua, että yhtiöllä olisi sillä perusteella oikeus valittaa kuntayhtymän valtuuston päätöksestä.

Turun hallinto-oikeuden<sup>179</sup> (HAO 1.2.2002 02/0060/1) ja myöhemmin myös Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 17.12.2002 3338)<sup>180</sup> taas antoi ulkokuntalaiselle valitusoikeuden perusteena kuntalain 92 §. Kysymys oli osakkeiden ostotarjouksien tehneiden yhtiöiden oikeudesta valittaa kaupunginvaltuuston päätöksestä, jolla osakkeet oli myyty muulle yhtiölle kuin valituksien tekijöille. Valituksen tehneet yhtiöt, joiden tarjoukset kaupunginvaltuusto oli hylännyt, eivät olleet kyseessä olleen kaupungin jäseniä. Kaupunginvaltuusto oli kysynyt valituksen tehneiltä yhtiöiltä lisätäsmennyksiä heidän jättämiinsä tarjouksiin, joten KHO katsoi, että kaupunginvaltuuston päätös ratkaisi nimenomaisesti noille yhtiöille kohdistaman ostotarjouspyynnön. KHO katsoi, että päätös vaikuttaa välittömästi yhtiöiden etuun.

Kuntalain 4 luvussa säädetyt osallistumisoikeudet koskevat pääasiassa kunnan jäseniä. Kuitenkaan lain tarkoituksena ei ole rajata kunnan tiedotusvelvollisuuden ulkopuolelle ulkokuntalaisia. Tämä on tärkeää esimerkiksi ulkokuntalaisen kiinteistön omistajan tiedonsaamista ajatellen; on tärkeää, että hän saa tiedon omistamaansa kiinteistöön liittyvässä asiassa.<sup>181</sup> Ulkokuntalainen voi osallistua myös kunnassa toimivien järjestöjen kautta. Esimerkiksi rekisteröity kyläyhdistys, jonka kotipaikka kyseinen kunta on, voi tehdä oikeisuvaatimuksen esimerkiksi lautakunnan virantäyttöpäätöksestä. Yhdistyksellä on tämä

---

<sup>178</sup> KHO 21.05.2003/1199

<sup>179</sup> Turun HAO 1.2.2002 02/0060/1

<sup>180</sup> KHO:n päätös 17.12.2002 taltionumero 3338. Ei muutosta.

<sup>181</sup> Harjula & Prättälä 2008, s. 148.

oikeus oikaisuvaatimuksen tekoon kunnan jäsenenä.<sup>182</sup> Ulkokuntalainen voi siis osallistua kylä- tai muiden yhdistysten kautta.

Vaikka aloitteenteko-oikeus on kuntalain 28 §:n mukaan vain kunnan asukkaalla, käsiteltäneen myös kesämökkiläisten tekemät aloitteet käytännössä kunnissa<sup>183</sup>. Ulkokuntalaisella on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 §:n mukaisesti myös oikeus osallistua kaavan valmisteluun kiinteistön omistajana. Esimerkiksi mökin omistajalla on myös oikeus arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Lisäksi hänellä on oikeus tehdä valitus kaavasta.

Sosiaalihuoltolain 15 § 1 momentin mukaisesti kunnan on kiireellisissä tapauksissa huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalla henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Yli 14 vuorokauden laitoshuollon tarpeesta kunnan tulee ilmoittaa asiasta henkilön kotikunnalle. Edelleen sosiaalihuoltolain 16 §:n mukaisesti, jos laitoshuollon tarve ulkokuntalaiselle arvioidaan pitkäaikaiseksi, voi hallinto-oikeus oikeuttaa kunnan toimittamaan henkilön siihen kuntaan, jonka asukas hän on. Laitoshuoltoa saavan henkilön pyynnöstä on kuitenkin aina ryhdyttävä toimiin saadakseen henkilön siihen kuntaan takaisin, jonka asukas hän on. Siirtoa ei kuitenkaan saa tehdä, jos se on huollon tarkoituksenmukaisuuden kannalta huono asia tai jos se olisi muutoin henkilölle kohtuutonta. Tosin sosiaalihuoltolain 16 a § mukaisesti henkilö, joka ei kykene asumaan itsenäisesti tiettyjen syiden johdosta, haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, hän "voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin jos olisi kunnan asukas".

Sosiaalihuoltolain viidennessä luvussa eritellään kuntien keskinäisiä korvauksia. Lain 42 §:n mukaisesti silloin kun kunta on antanut laitoshuoltoa muulle kuin omalle asukkaalleen, on kunnalla oikeus saada korvaus aiheutuneista kustannuksista siltä kunnalta, jonka asukas henkilö on. Korvausta voi hakea vain vähintään 14 vuorokautta kestäneestä laitoshuollosta aiheutuneista kustannuksista ja korvaushakemus tulee laittaa vireille hallinto-oikeudessa.

---

<sup>182</sup> Kuntaliiton internet-sivut. Kunnat.net. Usein kysyttyä: Muutoksenhaku.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/muutoksenhaku/usein-kysyttya-muutoksenhaku/Sivut/default.aspx>

<sup>183</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 269.

## 5. KOTIKUNTAJÄRJESTELMÄ KOKONAISUUDESSAAN

### 5.1. Itsehallinnosta ja kunnan rajasta

Kuntien itsehallinnon näkökulmasta katsottuna kuntien rajojen hälveneminen – esimerkiksi palveluiden käyttämisen mahdollistaminen yli kuntarajojen – on mielenkiintoinen kysymys. Uhkaako tämä kuntarajojen hämärtyminen koko itsehallinnon olemassa oloa?

Kuntien itsehallinto perustuu perustuslain 121 §:ään. Kuntalain 2 §:n mukaisesti kunta hoitaa sille itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä muuten kuin säätämällä siitä lailla. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklan 1. kappaleen mukaan ”paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Kunnille tehtäviä säädettäessä tulee myös huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään<sup>184</sup>. Tämän tulkinnan mukaisesti kunnalle ei saisi asukkaiden itsehallintoon vedoten säätää uusia tehtäviä, ellei myös samalla huolehdita näiden tehtävien rahoituksesta. Lakiuudistus tuonee mukanaan kotikuntatyöryhmän esittämän kuntalaskutusmallin. Tällainen kulujenjakomalli tuo kunnille taas lisää tehtäviä, joten mallin tullessa voimaan tulisi kuntien rahoitusta joko lisätä tai vaihtoehtoisesti ottaa kunnilta jotain pois.

Kunnallinen itsehallinto muodostuu eri tekijöiden yhteisvaikutusten seurauksena. Itsehallinnon muodostumiseen vaikuttavat alueelliset, poliittiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä oikeudelliset seikat. Monet näistä tekijöistä ovat voimakkaan muutospaineen kohteena. Mahdolliset tulevat muutokset heijastuvat vääjäämättä myös poliittisiin instituutioihin ja oikeudellisiin oloihin.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> HE 309/1993, s. 36. Tämä on niin sanottu rahoitusperiaate, jonka on myös perustuslakivaliokunta vahvistanut mietinnössään (PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakiin asti tätä rahoitusperiaatetta ei ole kuitenkaan kirjattu.

<sup>185</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2001, s. 31.

Suomessa kunnallinen itsehallinto on turvattu perustuslain tasolla. Itsehallinnolla tarkoitetaan nimenomaisesti asukkaiden itsehallintoa. Kunnan asukas on puolestaan määritelty kuntalain 4 §:ssä. Käytännössä kunnan asukkaiden itsehallinnon voidaan ajatella sisältävän ajatuksen siitä, että kunta on velvollinen järjestämään pääosan yleisistä palveluista ainoastaan asukkailleen. Tämä on järkevää ajatellen myös siltä kannalta, että osattaisiin ennakoida palveluiden tarpeen määrää ja kustannuksia. Itsehallinnon periaate on perustuslain lisäksi vahvistettu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991), jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1991. Voidaan myös ajatella, että kunnallisen itsehallinnon lähtökohtiin liittyy olennaisesti se, että itsehallintoyhteisön jäsenille kuuluu oikeuksien lisäksi myös velvollisuuksia<sup>186</sup>.

Tosiasiallisesti kunnan virkamiehet, jotka vaikuttavat paljon kunnan päätöksentekoon valmistelutyön kautta, voivat olla myös toisen kunnan asukkaita ja tältä osin kunnan asukkaiden itsehallinto ei toteudu kokonaisuudessaan<sup>187</sup>. Vaikka kuntalain 1 § 2 momentin mukaisesti kunnan ylin päätösvalta on asukkaiden valitsemalla kunnanvaltuustolla, on kunnan virkamiehillä esittelyvalta ja tosiasiallisesti tällä on suuri vaikutus päätöksentekoon.

Palveluiden järjestämisen kannalta palveluiden saamisen sitominen kotikuntaan on järkevää, jotta palvelut osattaisiin mitoittaa oikein. Rahoitusperiaate on myös tärkeä tässä; ne ketkä veroja kuntaan maksavat, saavat pääasiassa myös nauttia kunnan palveluista. Rahoitusperiaatteen lainsitovuus tulee Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta (SopS 66/1991). Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymä ja se sisältää kunnallisen itsehallinnon ja demokratian periaatteet. Tämä rahoitusperiaate ei ole kuitenkaan kiistaton: Periaatetta ei ole kirjattu Suomen perustuslakiin eikä myöskään kuntalakiin erilaisista komiteamietintöjen suosituksista huolimatta<sup>188</sup>. Koska Suomi on ratifioinut ja saattanut voimaan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, on se periaatteessa samantasoinen tavallisen lain kanssa<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> Ryynänen 1999, s. 68.

<sup>187</sup> Heuru 2002, s. 54.

<sup>188</sup> Ks. tarkemmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältämien kohtien toteutumisesta käytännössä sekä rahoitusperiaatteesta ja sen käytännön soveltamisesta esim. Ryynänen & Telakivi 2006, s. 42–45 sekä s. 105–115.

<sup>189</sup> Ks. esim. PeVL 2/1990 vp, jossa perustuslakivaliokunta korosti Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan ”valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä”. Tästä on kuitenkin eri näkemyksiä liittyen paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, ks. tarkemmin: Ryynänen & Telakivi 2006, s. 45–52.

Kunnan alueesta ja kunnan rajoista on väitelty paljon vuosikymmenten kuluessa. Kunnan alueeseen ja rajaan liittyy olennaisesti itsehallinnon toteutuminen, sillä kunta käyttää itsehallinto-oikeuttaan omalla määrätyllä alueellaan.<sup>190</sup> Kunnan toimialan laajuus on ollut erityinen itsehallintoon liittyvä ongelma.

Ennen nykyistä kotikuntalakea kotipaikan määrittämisestä ja kotipaikkatiedon rekisteröinnistä säädettiin väestötietolalla (507/1993). Tätä ennen näistä säädettiin väestökirjalaisilla (141/1969, kumottu säädöksellä 507/1993). Väestötietolaki ei sisältänyt merkittäviä uudistuksia henkilön kotipaikan määrittämisestä koskeviin säännöksiin. Hallituksen esityksessä kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta kerrotaan yleisperusteluina, että kotipaikka ei ole enää ”niin pysyvä ja yksiselitteisesti määriteltävissä oleva käsite kuin vielä 1960-luvun lopussa väestötietolakea edeltäneen väestökirjalain säätämisen aikaan”. Kotipaikan määrittämisestä koskeva lainsäädäntö oli hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jäänyt selkeästi jälkeen muusta yhteiskuntakehityksestä. Tämä johtui muun muassa yhteiskunnassa ja kansalaisten asenteissa tapahtuneista muutoksista sekä kansainvälistymisestä. Vanha väestötietolaki sekä sen edeltäjä väestökirjalaki eivät sinänsä rajoittaneet liikkumisvapautta, mutta kansalaiset kuitenkin kokivat, että säännökset tosiasiallisesti rajoittivat tämän perusoikeuden toteutumista.<sup>191</sup>

## 5.2. Vaihtoehtoja kotikuntajärjestelmälle

Tiettyjen palveluiden sitomista kotikuntaan voidaan pitää jokseenkin vanhentuneena ajatteluna. Toisaalta palveluiden sitominen kuntaan toimii itsehallinnon kannalta järkevästi. Julkisten palvelujen tulee kuitenkin olla sellaisella tasolla joka puolella Suomessa, että henkilöt ovat yhdenvertaisessa asemassa keskenään eri kuntien välillä<sup>192</sup>.

Kuntien rajojen hämärtyessä koko ajan enemmän ja enemmän voidaan perustellusti kysyä, miten kunta osaa mitoittaa oikein palvelut, jos kunnan rajat häviävät. Ratkaisuja on etsitty muun muassa Ahon ja Ilolan tutkimuksessa "Kahden kunnan asukkaat – lisää osallisuutta?" (2008). Toteuttamiskelpoisten ratkaisujen etsiminen on erittäin tärkeää, mutta tällaisten ratkaisujen löytäminen on myös haastavaa.

---

<sup>190</sup> Jo K.J. Ståhlberg totesi tämän 1926. Ks. K. J. Ståhlberg 1926, s. 36.

<sup>191</sup> HE 104/1993, s. 3.

<sup>192</sup> Virén 2006, s. 58.



Yksi mahdollisista ratkaisukeinoista kotikuntajärjestelmän ongelmille ja muutospaineille, jota on väläytelty tasaisin väliajoin mediassa ja muualla<sup>193</sup>, on kaksoiskuntalaisuus. Kaksoiskuntalaisuutta ei ole kuitenkaan liiemmin tutkittu. Kaksoiskuntalaisuuden idea on monelle tuttu, vaikka varsinaisia tieteellisiä tutkimuksia asiasta ei ole tehty. Tarvetta kaksoiskuntalaisten roolin selkeyttämiseen on perusteltu eri näkökulmista: kaksoiskuntalaisen oikeudesta kunnallisiin palveluihin, näiden palveluiden rahoituksesta kunnallisverotulojen muodossa kuin myös kaksoiskuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksista kakkoskunnassa.<sup>194</sup> Nämä ovat täsmälleen samoja perusteluja, mitä on käytetty vapaa-ajan asukkaan oikeuksista ja velvollisuuksista keskusteltaessa.

Kaksoiskuntalaisuutta ei ole kuitenkaan tutkittu paljoa. Tämän tyyppisen muutoksen tekeminen vaikuttaisi ainakin valtionosuus-, verotus- ja kuntavaalijärjestelmiin, joten uudistus olisi siinä mielessä mittava eikä helposti toteutettavissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kaksoiskuntalaisuutta tulisi pohtia ja tutkia. Lisäksi voidaan ajatella, että monet kuntien asukkaat ovat jo jollakin asteella kaksoiskuntalaisia. Pystytään käyttämään osin kunnallisia palveluita, tekemään aloitteita asianosaisina ja lisäksi maksetaan kiinteistöveroja, jos omistetaan kiinteistöjä kunnassa. Näitä niin sanottuja kakkoskuntalaisia on erityyppisiä ryhmiä, joita voidaan yrittää luokitella. Luokittelu on kuitenkin vaikeaa ihmisten erilaisten elämäntilanteiden ja yksilöllisten ongelmien myötä; niin sanotut ulkokuntalaiset ovatkin melko heterogeeninen ryhmä.

Hallituksella ei ole tällä hetkellä vireillä uudistuksia, jotka mahdollistaisivat kaksoiskuntalaisuuden eli kunnan asukkaan jäsenyyden samanaikaisesti kahdessa kunnassa. Kotikuntalakia tarkasteltaessa olisi kuitenkin syytä arvioida myös kaksoiskuntalaisuuden mahdollistamista sekä pohtia, missä määrin kaksoiskuntalaisuus voi toteutua jo nyt. Kaksoiskuntalaisuudelle ja muun muassa vaalikelpoisuudelle kunnallisiin luottamustoimiin on vahvat perusteet varsinkin niissä kunnissa, joissa on runsaasti vapaa-ajan asutusta. On kuitenkin painotettava, että kaksoiskuntalaisuuteen liittyy paljon periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia, joita ei ole helppo ratkaista. Toisaalta kaksoiskuntalaisuus voisi toimiessaan olla ainakin ratkaisu monen kunnan talousvaikeuksiin.

---

<sup>193</sup> Ks. esim. KK 836/2008 vp.

<sup>194</sup> KK 773/2008 vp.

Kaksoiskuntalaisuuden idean lisäksi voi pohtia, että poistuisivatko ongelmat, jos olisimmekin vain Suomen kansalaisia, eikä kenelläkään olisi enää kotikuntaa. Kotikunta olisi kaikille sama Suomen maa. Tällainen vaihtoehto romuttaisi itsehallinnon periaatteen täydellisesti, eikä välttämättä edes vastaisi tässä tutkimuksessa esille tuotuihin ongelma-kohtiin (kuinka saada julkisia palveluita myös kotikuntansa ulkopuolella), sillä tällaisen järjestelmän luomiseen menisi paljon resursseja ennen kun se saataisiin edes toimimaan.

Ulkokuntalaisten osallistumisoikeuksien lisääminen voisi olla tarpeen esimerkiksi miettimällä uusia vaihtoehtoja äänestys-oikeudelle kuntavaaleissa. Suomessa on yleinen ja yhtäläinen äänioikeus (PeL 25 §). Tämä tarkoittaa sitä, että äänestys-oikeus riippuu vain sellaisista edellytyksistä, jotka kansalaisilla yleensä on. Yhtäläisellä äänioikeudella tarkoitetaan taas sitä, että jokaisella äänioikeutetulla on sama äänimäärä. Yleisissä vaaleissa jokaisella äänestäjällä on käytettävänä yksi ääni. Tämän logiikan mukaisesti ei tulisi kysymykseen, että kunnallisvaaleissa voisi olla joillakin enemmän kuin yksi ääni ja että lisä-ääniä voisi saada omistamalla kiinteistön. Vaihtoehtona voisi kuitenkin olla se, että yksi ääni jaettaisiin puoliksi, jolloin voisi äänestää kahdessa kunnassa, mutta äänioikeus olisi silti yhtäläinen. Käytännössä silloin kannattaisi todennäköisesti antaa jokaiselle äänioikeutetulle kaksi ääntä, jotta laskenta helpottuisi.<sup>195</sup>

Kansalaisaktiivisuus, erityisesti jos ajatellaan pelkästään vaaleissa äänestämistä, ei ole ollut järin mairittelevaa. Erityisesti tästä syystä kahdessa kunnassa äänestämisen ei vaikuttaisi olevan hyvä vaihtoehto – tällaisen järjestelmän haitat saattaisivat hyvinkin olla suuremmat kuin sen tuomat hyödyt. Erityisesti kustannuksia tulisi, jos olisi mahdollisuus äänestää useammassa kuin yhdessä kunnassa. Myös äänioikeuden kriteereiden miettiminen ja selvittäminen olisi aikaa vievää ja haasteellista. Tällaisen järjestelmän rakentaminen vaatisi paljon resursseja ja panostusta, ja näyttää epärealistiselta, että tällaisessa taloudellisessa tilanteessa olisi varaa laittaa rahaa näin suureen uudistukseen, jos siinä ei nähdä tarpeeksi suuria hyötyjä. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden nimissä myös äänen saaminen omistamisen perusteella ei kuulosta sopivalta Pohjoismaiselle äänestystavalle.

Vaihtoehtona voisi kuitenkin olla se, että henkilö voisi itse valita, kummassa kunnassa haluaa äänestää ja olla ehdolla. Tätä varten henkilön tulisi voida itse ilmoittaa, kummassa kunnassa

---

<sup>195</sup> Vaalit.fi. Vaalien keskeiset periaatteet. <http://www.vaalit.fi/14715.htm>

haluaa käyttää kuntalain 26 §:n mukaista äänioikeuttaan. Henkilön täyttäessä tietyt kriteerit tulisi siis voida saada vaihtaa äänestyskuntaa ilmoittamalla siitä maistraattiin ennen kun Väestörekisterikeskus perustaa vaalilain 18 § mukaisen äänioikeusrekisterin. Vaalilain (2.10.1998/714) 3 luvussa säädetään äänioikeusrekisteristä. Vaalilain 18 § mukaisesti jokaisesta äänioikeutetusta otetaan äänioikeusrekisteriin tietyt tiedot väestötietojärjestelmästä sellaisina kuin ne ovat 51. päivänä ennen vaalipäivää klo 24. Väestörekisterikeskus perustaa tämän äänioikeusrekisterin viimeistään 46. päivänä ennen vaalipäivää.

Uutena vaihtoehtona palveluiden järjestämiselle on myös henkilökohtainen hoitobudjetti, jota on käytetty jo muun muassa Hollannissa vuodesta 1996 lähtien<sup>196</sup> ja nyt myös pilottina terveydenhoidossa Isossa-Britanniassa<sup>197</sup>.<sup>198</sup> Henkilökohtainen budjetti tarkoittaa käytännössä sitä, että kullekin asiakkaalle – tai esimerkkinä tässä terveydenhuollon potilaalle – tehdään esimerkiksi vuoden budjetti terveydenhoitoon, jota potilas itse saa hallinnoida ja päättää, mitä hän käytännössä haluaa budjetillaan tehdä. Tämä voisi vastata osaltaan hyvin ulkokuntalaisten palvelujen tarvitsemisongelmiin: He voisivat käyttää henkilökohtaista budjettiaan yli kuntarajojen. Henkilökohtainen budjetti ei tosin sovi kaikille, sillä se on vaatinut ainakin Hollannissa hyvin aktiivista otetta budjetin käyttäjältä. Henkilökohtaiseen budjettiin kuuluu paljon byrokratiaa, joka asiakkaan tulee itse hoitaa, muun muassa palkkojen maksua ja sopimusten tekoa. Malli sopii kuitenkin hyvin sellaisille henkilöille, jotka pystyvät päättämään hoidostaan itse. Henkilökohtaisen budjetin avulla asiakkaan valinnanvapaus lisääntyy merkittävästi.<sup>199</sup>

Ison-Britannian pilotissa julkinen terveydenhoitojärjestelmä (National Health Service, NHS) on voinut hallinnoida rahoja ja ostaa asiakkaan valitsemat palvelut tai vaihtoehtoisesti rahat on voitu siirtää luotetulle kolmannelle osapuolelle. Kolmantena vaihtoehtona on ollut rahojen siirtäminen suoraan asiakkaalle. Tällaisissa tapauksissa henkilöllä on pitänyt olla erillinen tili

---

<sup>196</sup> Henkilökohtaisesta budjetista käytetään Hollannissa termiä *persoonsgebonden budget* (PGB), joten henkilökohtainen budjetti on suora käännös tästä. (Rijksoverheid. Alle onderwerpen. *Persoonsgebonden budget*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb>)

<sup>197</sup> Isossa-Britanniassa henkilökohtaista budjettia käytetään vasta terveydenhoidossa, joten terminä käytetään henkilökohtaista terveysbudjettia (*personal health budget*). (Department of Health. *Personal Health Budgets. Learning Network* <http://www.personalhealthbudgets.dh.gov.uk/>)

<sup>198</sup> Ks. tarkemmin esim. White 2011.

<sup>199</sup> Rijksoverheid. Alle onderwerpen. *Persoonsgebonden budget. Hoe get pgb werkt*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb/hoe-het-pgb-werkt>

tätä ”terveysbudjettia” varten.<sup>200</sup> Hollannissa taasen asiakas hallitsee aina itse budjettiaan ja rahat voidaan siirtää vain asiakkaalle.

Kunnan näkökulmasta katsottuna vaihtoehtona verotuksen uudelleenjärjestelyihin on ehdotettu muun muassa tulojen uudelleenjakoa henkilön varsinaisen kotikunnan ja vapaa-ajan kunnan välillä. Ohjenuorana verotuksen jakoa uudelleen miettiessä kannattaa kuitenkin pitää se linja, että ”ei verotusta ilman edustusta”<sup>201</sup>. Toisin sanoen siis jos verotusta muutettaisiin radikaalisti siihen suuntaan, että osa vapaa-ajan asukkaan ansiotuloveron kunnallisvero-osasta menisikin tulona kakkoskuntaan, tulee tällöin myös ehdottomasti lisätä vapaa-ajan asukkaiden oikeuksia osallistua.

### 5.3. Viimeaikainen lainsäädäntökehitys

Kuntien määrä on kokenut suuria muutoksia viime vuosien aikana. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) eli niin sanotun Paras-lain myötä kuntia on yhdistetty. Paras-lain tavoitteena on ollut elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä laadukkaiden palveluiden varmistaminen koko maassa (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007 1 §). Paras-lain tavoitteena oli myös, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta (5 § 1 mom.). Paras-laki on ollut voimassa 23.7.2007 lähtien ja on voimassa aina vuoden 2012 loppuun asti. Tähän mennessä kuntaliitoksia on tapahtunut jo merkittävä määrä. Kun vuonna 2006 Suomessa oli yhteensä 431 kuntaa (Ahvenanmaa mukaan lukien), on kuntia vuonna 2011 nyt yhteensä 336<sup>202</sup>. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen eli Paras-hankkeen voidaan ajatella vähentävän pendelöijien ongelmia jonkin verran, koska hankkeessa on yritetty saada luonnollisia työssäkäyntialueita yhdistymään. Paras-hanke on kuitenkin loppumaisillaan ja uusia yhdistymisiä tuskin tulee ennen kun hallitusohjelman kirjaukset selventyvät.

Kuntajakolaki uudistettiin myös vuonna 2009 ja muutokset astuivat voimaan vuoden 2010 alusta. Uusi kuntajakolaki (29.12.2009/1698) korvasi vuoden 1997 kuntajakolain.

---

<sup>200</sup> Department of Health. Everything you need to know about personal health budgets.  
<http://www.personalhealthbudgets.dh.gov.uk/About/faqs/>

<sup>201</sup> Aho 2008, s. 60.

<sup>202</sup> Kuntaliiton internet-sivut. Kuntaliitokset.  
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>

Kuntajakolain 2 § mukaisesti tavoitteena on eheä ja toimiva kuntarakenne, joka muodostuisi työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena on ollut myös se, että kunnilla olisi taloudelliset edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Uudistamisen tavoitteena oli käytännössä myös ajanmukaistaa lakia vastaamaan paremmin kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä tulleita uusia tarpeita.

Palveluiden käytettävyyttä yli kuntarajojen on ajettu lainsäädännössä eteenpäin merkittävästi viime aikoina. Myös lakiin lasten päivähoitosta (36/1973) on lisätty uusi säännös (11 c §), jonka mukaan kunta voi järjestää päivähoitoa myös muille kuin kunnan omille asukkaille. Tällä muutoksella ei laajennettu kunnan päivähoiton järjestämisvelvollisuutta, vaan lakiin kirjattiin kuntien jo toteuttama käytäntö, jossa kunnat järjestävät päivähoitopalveluja yli kuntarajojen<sup>203</sup>. Lakimuutoksella on haluttu madaltaa kuntien välisiä raja-aitoja sekä edistää kuntien välistä yhteistyötä lapsen edun määrittelemisissä asioissa. Samalla perusopetuslain 32 §:n 3 momenttiin lisättiin säännös (628/1998), joka säätelee päivähoiton järjestämiseen liittyviä kuljetusten kustannuksia päivähoitopaikan ja esiopetuspaikan välillä. Jos vanhemmat valitsevat muun kuin asuinkunnan järjestämän päivähoitopaikan, voi lapsen huoltaja joutua vastaamaan lapsen kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista päivähoitopaikan ja esiopetuspaikan välillä. Nämä muutokset tulivat voimaan 1.8.2011. Tätä päivähoitolain lakimuutosta voidaan pitää erittäin asiakaslähtöisenä uudistuksena; päivähoitolain muutoksen tavoitteena olikin edistää lapsen etua. Muutoksen tavoitteena oli myös madaltaa kuntien välisiä raja-aitoja sekä edistää kuntien välistä yhteistyötä. Muutoksella ei ole haluttu lisätä kuntien velvollisuuksia vaan tukea palvelu- ja kuntarakennehankkeen (Paras-hankkeen) tavoitetta palvelujen käytöstä yli kuntarajojen sekä tällä yhteistyöllä jopa alentaa päivähoiton kustannuksia.<sup>204</sup> Jo ennen tätä lakimuutosta olivat monet alueet – esimerkiksi Tampereen ja Oulun seutu – ehtineet sopia yhteistyösopimuksia kuntarajat ylittävistä päivähoitosta.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Kuntaliiton internet-sivut. Päivähoitoa yli kuntarajojen.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lastenpaivahoito/yli-kuntarajojen/Sivut/default.aspx>

<sup>204</sup> HE 302/2010 vp., s. 6.

<sup>205</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntainfo 3/2011.  
<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/view/1558893#fi>

Kotikuntalakia ja sosiaalihuoltolakia on uudistettu ja muutokset tulivat voimaan vuoden 2011 alusta. Näillä muutoksilla mahdollistettiin erityisesti ikäihmisten ja vammaisten henkilöiden tosiasiallinen liikkumisvapaus sekä vapaus valita oma kotikunta.

Uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010) mahdollistaa valinnanvapauden vielä suuremmassa mittakaavassa. Terveydenhuoltolain 47-49 §:t antavat kaikille mahdollisuuden valita, minkä terveysaseman palveluita haluaa käyttää oman kunnan sisällä (47 §) ja jopa mahdollisuuden, terveysaseman resurssien puitteissa, valita hoitohenkilökunta (49 §). Kiireettömän hoidon voi hoitosuunnitelman mukaisesti saada myös oman kunnan ulkopuolelta, jos esimerkiksi oleskelee pitkiä aikoja oman kotikuntansa ulkopuolella (47 §). Laajennetun kiireettömän hoidon hoitopaikan valinnan mahdollistaa 48 §, jonka mukaan henkilö voi valita myös perusterveydenhuollostaan vastaavan terveyskeskuksen ja terveyskeskuksen terveysaseman. Kaikki palvelut eivät tähän kuitenkaan kuulu – kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää kotisairaanhoidoa oman alueensa ulkopuolelle – eikä valintaa voi tehdä muun muassa kouluterveydenhuollossa, opiskeluterveydenhuollossa eikä pitkäaikaisessa laitoshoidossa.

Palvelusetelit ovat pikkuhiljaa yleistymässä myös Suomessa (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009). Palvelusetelin käyttämistä määrittelee muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentti. Sen mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa, kuntayhtymän jäsenyyden kautta, hankkimalla palvelut muilta julkisilta tai yksityisiltä tuottajilta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Palvelusetelin antaminen tarkoittaa sitä, että kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän hankkimat palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta palvelusetelin arvoon asti. Yksityisten palvelujen tuottajien tulee olla kunnan hyväksymiä.<sup>206</sup>

Palvelusetelilain mukaan palveluseteliä voidaan kuitenkin käyttää vain hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta palveluita, mikä on jokseenkin suppea näkemys sille, mitä palvelusetelijaistelu voi kokonaisuudessaan olla. Esimerkiksi Ruotsissa Nackan kunnassa palvelusetelillä asiakas tai hänen edustajansa voi valita palveluntuottajaksi joko yksityisen yrityksen, oman kunnan tuottajan tai toisen kunnan tuottajan<sup>207</sup>. Tässä tutkimuksessa tarkoitetaan palvelusetelillä julkisten palveluiden rahoitusmuotoa, joka voi olla määrätyn

---

<sup>206</sup> Ks. tarkemmin Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2009.

<sup>207</sup> Mikkola 2003, s. 23.

summan suuruinen palveluraha tai rajattu käyttösumma (esimerkiksi maksusitoumukset tai henkilökohtainen budjetti).<sup>208</sup> Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona ulkokuntalaisten palveluntarpeisiin olisi muuttaa tämänhetkistä palvelusetelilakia (4 §:n muuttaminen) niin, että palvelusetelillä voisi käyttää myös julkisia palveluita, myös yli kuntarajojen.<sup>209</sup> Tämän lisäksi palvelusetelilain soveltamista voitaisiin mahdollisesti laajentaa koskemaan sosiaali- ja terveystalvelujen lisäksi myös muita sektoreita.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus aikoo hallitusohjelman mukaan toteuttaa kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on ”vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”. Tällaisen vahvan peruskunnan on tarkoitus muodostua luonnollisista työssäkäyntialueista ja olla myös riittävän suuri vastaamaan peruspalveluista.<sup>210</sup> Näyttäisi siltä, että kuntia halutaan alkaa yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tämä suunnitelma on saanut jo paljon kritiikkiä. Erityisesti on oltu huolissaan itsehallinnon tilasta sekä rahoitusperiaatteen toteutumisesta.<sup>211</sup> Voidaankin miettiä, voiko vastaus kaikkiin tämänhetkisiin ongelmatilanteisiin löytyä pelkästään kuntakokoja muuttamalla. Yleisesti ottaen, jos muutos tulee ylhäältä päin valtion suunnasta vain annettuna (esimerkiksi pakkoliitoksin), voidaan kyseenalaistaa muutoksen mahdollisuudet onnistua. Ainakin ulkokuntalaisten tarvitsemat palvelut voidaan järjestää myös ilman suurkuntien muodostamista, vaikka todettakoon, että yhdistämällä kuntia myös monesta vanhasta ulkokuntalaisesta tulee kunnan asukas, jolloin ulkokuntalaisstatukseen liittyvät ongelmat poistuvat. Tosin kaikkia ongelmia ei suurkuntien muodostaminen kylläkään poista, sillä esimerkiksi monien vapaa-ajan asukkaiden vapaa-ajan asunnot sijaitsevat fyysisesti kaukana kotikunnasta, eikä ole nähtävissä, että eri puolilla Suomea sijaitsevat kunnat voisivat yhdistyä.

---

<sup>208</sup> Mikkola 2003, s. 13.

<sup>209</sup> Palvelusetelien käytön lisäämistä on kritisoitu, mutta myös puolustettu, monissa eri yhteyksissä. On pelätty muun muassa kunnallisten palveluiden rapautumista, mutta puolustettu henkilön vapaata oikeutta valita palveluntuottaja itse. Esimerkiksi Ruotsin Nackan kunta on käyttänyt palveluseteliä jo 1990-luvulta alkaen ja tulokset ovat olleet melko positiivisia. (Mikkola 2003, s.22–27). Pirkanmaalla ajatusta siitä, että palveluja voitaisiin käyttää yli kuntarajojen palvelusetelin avulla, ollaan jo viemässä eteenpäin terveystalvelujen osalta. (Pirkanmaan päivä.fi: Lääkäriin myös naapurikuntaan <http://www.pirkanmaanpaiva.fi/uutiset/2181-laakariin-myos-naapurikuntaan>)

<sup>210</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, s. 75.

<sup>211</sup> Esim. Kuntalehti 6.9.2011: Kuntien kapinaliike syyttää hallitusta pakkoliitosten ajamisesta. <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntauutiset/2011/Sivut/Kuntien-kapinaliike-syyttaa-hallitusta-pakkoliitosten-ajamisesta.aspx>. Ks. myös adressi ”Kuntakentän ääntä kuultava” liittyen hallitusohjelman kirjauksiin: [http://www.adressit.com/kuntakentan\\_aanta\\_kuultava](http://www.adressit.com/kuntakentan_aanta_kuultava).

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Henkilön kotikunnalla on tällä hetkellä ratkaiseva merkitys siihen, miten hän voi osallistua ja saada julkisia palveluita sekä siihen, minkälaiset velvollisuudet häntä koskevat. Siksi kotikunnan määräytyminen on ratkaisevaa ja kotikunnan määräytymisen tulisikin olla mahdollisimman helposti tulkittavissa. Erityisesti henkilön omalle tahdolle tulisi antaa kotikunnan määräytymisessä entistä suurempi painoarvo, jotta myös liikkumisvapaus toteutuisi tosiasiallisesti. Oikeustapausten perusteella henkilön omalla tahdolla ei kuitenkaan näytä olevan suurinta merkitystä kotikunnan määräytymisessä.

Suomalaisten asuminen on muuttunut; enää ei asuta välttämättä vain yhden kunnan alueella, vaan osa suomalaisista asuu käytännössä kahdella tai jopa kolmella paikkakunnalla yhtä aikaa. Virallisesti henkilöt ovat kuitenkin asukkaana vain yhdessä kunnassa, vaikka tosiasiallinen tilanne on toinen. Lainsäädännön tulee seurata perässä sitä, mikä on todellinen yhteiskunnallinen tilanne. Kunnan raja on muuttunut, sekä fyysisessä että henkisessä mielessä. Tämä on vaikuttanut siihen, että usein eri tilanteissa rajat ovat tulleet esteiksi luontevalle elämälle. Esimerkkinä tästä on pendelöijän lapsen päivähoidon järjestämisen vaikeus.

Monet seikat puhuvat sen puolesta, että nykyinen kotikuntajärjestelmä täydennettynä muilla säädöksillä, jotka vaikuttavat kotikunnan tuomiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee muuttumaan. Tässä tutkimuksessa esiintyneiden ongelmatilanteiden ja esimerkkien pohjalta voidaan väittää, että jos höllennettäisiin ihmisen sidosta omaan kotikuntaan niin, että ainakin palveluita voisi saada helpommin myös oman kotikunnan ulkopuolelta, voisi ihmisen elämänhallinta ja elämänlaatu lisääntyä<sup>212</sup>. Mutta kuinka nykyistä kotikuntaan perustuvaa järjestelmää voi käytännössä muuttaa? Kotikuntajärjestelmä nykyisessä muodossaan ei vaadi tämän tutkimuksen tulosten pohjalta täysremonttia. Kotikuntajärjestelmän peruseriaatteet eivät ole siis vanhentuneet kokonaisuutena, mutta kotikuntajärjestelmän rinnalle tulisi muuta lainsäädäntöä kehittämällä saada aikaan vaihtoehtoja, jotka antavat mahdollisuuden käyttää palveluita yli kuntarajojen sekä myös lisätä osallistumismahdollisuuksia kakkoskunnassa.

---

<sup>212</sup> Alaja 2006, s. 18–19.



Torsti Kivelä tarkasteli artikkelissaan kunnallisen itsehallinnon vaihtoehtoisia skenaarioita. Hänen mukaansa kuntalain 1 §, jossa itsehallinto määritellään (”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa”), tarkoittaa sitä, että kunnallinen itsehallinto on sidottu kuntien olemassaoloon. Kuntien olemassaolo on sidoksissa puolestaan kuntien rajoihin. Kunnan rajat, kuten jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, ovat menettämässä merkitystään. Näin ollen ilman kuntia ei olisi myöskään kunnallista itsehallintoa. Kivelä haastaa itsehallinnon itseisarvon: ”voisivatko ihmiset elää hyvää elämää ja päättää asioistaan itse suuremmalla tai pienemmällä joukolla ilman kuntaa ja kunnan rajaa?” Tulevaisuudessa voitaisiin mahdollisesti puhua itsehallinnon sijaan itsehallinnasta.<sup>213</sup>

Nykyisen ja edellisten hallitusten hallitusohjelmiin<sup>214</sup> kirjatut tavoitteet vähentää tarpeettomia kuntien välisiä raja-aitoja vastaavat osaltaan haasteisiin, jotka liittyvät yhteiskunnan muutoksiin erityisesti asuin- ja elinpaikkakuntiin liittyen. Hallitusohjelman mukaiset tavoitteet vahvoista peruskunnista ratkaisevat myös ulkokuntalaisten kokemia ongelmakohtia, mutta toisaalta mahdolliset pakkokuntaliitokset syövät puolestaan kunnallisen itsehallinnon periaatteelta pohjan. Muun muassa Paras-hanke yhteistoiminta-alueineen on vähentänyt todennäköisesti ulkokuntalaisten ongelmatilanteita jo jonkin verran, mutta ei kuitenkaan vielä merkittävässä määrin. Vahvat peruskunnat, joita nykyisessä hallitusohjelmassa on lähdetty tavoittelemaan, vievät kuntien asemaa samaan suuntaan. Näyttää siltä, että edelleen suositaan suuria kuntayksiköitä, joilla on pieniä kuntia enemmän mahdollisuuksia vastata myös yllättäviin taloudellisiin haasteisiin. Jos kunnat jatkavat yhdistymisiä, poistuvat monien kuntien rajat ja tällöin myös monet tämänhetkisistä ongelmista liittyen kuntien välisiin raja-aitoihin. Tällaiset yhdistymiset eivät ratkaise kaikkia ongelmia. Erityisesti tämä ratkaisu ei vastaa monen vapaa-ajan asukkaaseen. Usein vapaa-ajan asunto on kaukana kotikunnasta, joten kotikunnan ja vapaa-ajan asunnon kunnan yhdistyminen on erittäin epätodennäköistä. Kunnallisen itsehallinnon säilymisen kannalta pakkoliitoksien sijaan olisi tämän tutkimuksen tutkimusongelman aspektista tärkeämpää vähentää kuntien välisiä raja-aitoja niin, että julkisia palveluita voisi saada myös oman kotikunnan ulkopuolella entistä helpommin.

Ihmiset tarvitsevat yhä enemmän monen kunnan palveluita. Saadessaan toisen kuin kotikunnan palveluita tulee luonnollisesti vastaan kysymys siitä, kuka palvelut maksaa; toisin

---

<sup>213</sup> Kivelä 2011, s. 111.

<sup>214</sup> Ks. Matti Vanhasen I ja II että Jyrki Kataisen hallitusohjelmat.

sanoen kunta haluaa ja tarvitsee ulkokuntalaisten palveluiden järjestämiseen myös rahoituksen. Kuka palvelut sitten maksaa? Kyseeseen voivat tulla varsinaiset palveluiden käyttäjät eli ulkokuntalaiset erilaisten maksujen muodossa. Tämä lisääntyvä maksujen käyttö tosin vaarantaa palveluiden universaalisuuden ja perinteisen ajattelun siitä, että verovaroin kustannetaan julkiset palvelut. Maksujen lisääntyessä joutuisivat vähävaraiset nykyistä huonompaan asemaan.

Jos vapaa-ajan asukas omistaa toisessa kunnassa kiinteistön, maksaa hän siitä toki kiinteistöveroä tähän toiseen kuntaan, mutta lisäksi vapaa-ajan asukkaan ansiotuloveron kunnallisvero-osasta voisi osa mennä tulona kakkoskuntaan. Erityisesti tätä voidaan pitää oikeutettuna, jos vapaa-ajan asukas käyttää paljon kakkoskunnan palveluja.<sup>215</sup> Käytännössä kuitenkin tällaisten jakojen tekeminen tuloverosta osoittautuisi oletettavasti hallinnollisesti raskaaksi ja oikeudenmukainen jako olisi tässä kohtaa varmasti myös vaikea toteuttaa. Ensiksi tulisi päättää, miten suuri osa verosta menisi kakkoskuntaan ja tämän jälkeen tulisi miettiä, kuinka tämä käytännössä toteutetaan. Realistisempaa on ehkä ajatella, että ulkokuntalaisen kotikunta maksaa henkilön käyttämistä palveluista käytön mukaan esimerkiksi erilaisten kuntalaskutusmallien tai erilaisten palvelusetelisovellusten kautta.

Jos kotikuntajärjestelmää halutaan muuttaa – esimerkiksi kaksoiskuntalaisuuden suuntaan tai poistamalla kunnan rajat kokonaan – tarkoittaa se itsehallinnon välitöntä rapautumista. Itsehallinnon periaate on jo nyt vaikeuksissa muun muassa siitä syystä, että kunnille on lailla säädetty niin paljon tehtäviä, että kunnilla on taloudellisia vaikeuksia hoitaa edes näitä lakisääteisiä tehtäviä. Tässä tapauksessa ajatus paikallisesta päätöksenteosta itsehallinnon kautta on kaukana todellisuudesta, sillä kuntien päätöksentekijöiden kädet ovat sidotut järjestämään kunnan lakisääteiset palvelut ja pitämään ne toiminnassa. Toki myös voi kyseenalaistaa, onko kunnallinen itsehallinto itseisarvo, jota tulee puolustaa viimeiseen asti? Suomessa on kuitenkin perinteisesti arvostettu subsidiariteettiperiaatetta eli sitä, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaista ja että henkilöllä on oikeus vaikuttaa asioihin, jotka koskevat häntä.

Kotikuntajärjestelmää ei tarvitse mielestäni perusteellisesti muuttaa, sillä tämänhetkinen kehitys palveluiden saamiselle yli kuntarajojen vastaa jo osaltaan tässä tutkimuksessa

---

<sup>215</sup> Ks. esim. Länsi-Savo: Pienen kunnan virkamiesjohtaja haluaa veroremontin.  
[http://www.lansi-savo.fi/Etusivu/pienen\\_kunnan\\_virkamiesjohtaja\\_haluaa\\_veroremontin\\_9551636.html](http://www.lansi-savo.fi/Etusivu/pienen_kunnan_virkamiesjohtaja_haluaa_veroremontin_9551636.html)

käsiteltyihin ongelmakohtiin. Lisäksi viimeaikainen lainsäädäntökehitys on kulkenut siihen suuntaan, että henkilön sidettä omaan kotikuntaan on höllennetty. Muun muassa kotikuntalain rajoitussäännöksen muuttaminen erityisesti ikäihmisten ja vammaisten osalta (kotikuntalain 3 § muutokset) on edistänyt henkilöiden tosiasiallista liikkumisvapautta ja tämä on auttanut valinnanvapauden toteutumisessa. Tämän lisäksi terveydenhuoltolain sisältämät valinnanvapauskohdat lisäävät henkilön oikeutta hakeutua palveluihin yli kuntarajojen.

Jos kuntien rajat sekä kotikuntajärjestelmä pysyvät tällaisina, voi kansalaisten tarpeet huomioida paremmin yli kuntarajojen lisäämällä erilaisten palvelusetelisovellusten käyttöä niin, että palvelusetelit voisivat käydä myös kotikunnan ulkopuolella. Erilaiset kuntalaskutusmallit tulevat myös tällaisissa tilanteissa kysymykseen. Tällaisia kuntalaskutusmalleja on jo kehitelty kotikuntalain rajoitussäännön muuttamisen yhteydessä. Uudistetun terveydenhuoltolain täytäntöönpanon myötä kehitellään uusia kuntalaskutusmalleja, sillä tämän lain myötä kansalaisten valinnanvapaus lisääntyy niin hoitopaikan kuin hoitohenkilöstönkin suhteen. Tällainen kuntalaskutusmalli tuo kuitenkin kunnille taas lisää tehtäviä, joten kuntalaskutusmalleja rakennettaessa tulisi muistaa, että itsehallinnon periaatteiden mukaisesti valtion säätäessä lisää tehtäviä kunnille, tulee myös huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään<sup>216</sup>. Tämän tulkinnan mukaisesti kunnalle ei saisi itsehallintoon vedoten säätää uusia tehtäviä ellei myös samalla huolehdita näiden tehtävien rahoituksesta. Uusien kuntalaskutusmallien tullessa voimaan tulisi vaihtoehtoisesti siis joko lisätä kuntien rahoitusta tai ottaa kunnilta jokin lakisääteinen tehtävä pois.

Kunnat voivat vaihtoehtoisesti joko jatkaa kuntalaskutusta eri palveluissa tai alkaa myöntää tiettyjä palveluita palvelusetelien, jolloin kuntalainen voisi hankkia palvelusetelillä palvelunsa mistä tahansa kunnasta. Koska palveluseteli tulee kuitenkin hankkia aina kotikunnasta ennen palvelujen käyttöä, ei se ole kaikista joustavin tai nopein vaihtoehto jokaiseen tilanteeseen. Esimerkiksi kotipalvelujen hankinnassa tämä voisi olla hyvin toimiva järjestely, mutta puolestaan sellaisten palvelujen käytössä, joita ei osata välttämättä ennakoida, ei palveluseteli olisi paras vaihtoehto. Lisäksi palvelusetelin käyttöä Suomessa rajoittaa se, että palveluseteli käy ainoastaan kuntien järjestämiin yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamiin palveluihin, mutta ei julkisen sektorin palvelutuotantoon.

---

<sup>216</sup> HE 309/1993, s. 36. Tämä on niin sanottu rahoitusperiaate, jonka myös perustuslakivaliokunta on vahvistanut mietinnössään (PeVM 25/1994 vp.).

Nykyinen terveydenhuoltolaki on tuonut mukanaan joustavuutta palvelujen käytössä yli kuntarajojen. Kuntalainen voi käyttää terveydenhuoltopalveluita sekä kotikunnassaan että muussa kunnassa terveydenhuoltolain mukaisesti. Terveydenhuoltokulut laskutetaan sitten suoraan kotikunnalta kuntien välisellä laskutuksella.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että kotikuntajärjestelmä tällaisenaan on vanhenemassa eikä vastaa nykypäivän tarpeisiin kokonaisuudessaan. Tulee kuitenkin muistaa, että kotikuntajärjestelmä on itsehallinnon perusta. Kotikuntajärjestelmä perustuu siihen, että kunnalla on tietyt määritellyt alueelliset rajat. Rajojen hämärtymisellä on siis merkitystä erityisesti itsehallinnon kannalta. Valinnanvapauden lisääminen yli kuntarajojen palveluiden käytössä ei kuitenkaan mielestäni automaattisesti rapauta kuntien itsehallintoa. Päinvastoin esimerkiksi osallisuutta lisäämällä voidaan saada asukkaiden todellista itsehallintoa etenemään, jos nyt tiettyjä osallistumisoikeuksia vaille olevat vapaa-ajan asukkaat saisivat nykyistä enemmän oikeuksia osallistua kakkoskunnan päätöksentekoon.

Kaksoiskuntalaisuuden idea, eli se, että voi yhtäaikaaisesti olla kahden kunnan asukas, on mielenkiintoinen ajatus. Voisiko kaksoiskuntalaisuus vastata nykyisiin ongelmiin, joita tässä tutkimuksessa on käsitelty? Kaksoiskuntalaisuuden malleja on monia, joista mitään ei ole sen tarkemmin tutkittu. Yksi malli voisi olla se, että henkilö voisi vapaasti käyttää kahden kunnan tarjoamia palveluita, osallistua molempien kuntien päätöksentekoon joko äänestämällä tai asettumalla itse ehdokkaaksi sekä maksamalla kunnallisveroja molempiin kuntiin tietyssä suhteessa. Myös valtionosuudet voitaisiin jakaa kahden kunnan kesken. Tällainen järjestelmä vaatisi kuitenkin suuren periaatteellisen uudistuksen monella saralla, muun muassa verotuksessa, valtionosuuksissa ja kuntien järjestämien palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Tämän lisäksi kaksoiskuntalaisuus ei kuitenkaan vastaisi sellaisien henkilöiden tarpeisiin, jotka tarvitsevat useamman kuin kahden kunnan palveluita. Jos kaksoiskuntalaisuuden ideaa laajentaa niin, että henkilö voisi olla jopa kolmen kunnan asukas ja maksaa veroja kaikkiin näihin kuntiin, käyttää kuntien palveluita sekä vaikuttaa kuntien päätöksentekoon, menee yhtälö heti vaikeammaksi. Missä suhteessa verot ja valtionosuudet tulisi jakaa, jotta kaikki kunnat saisivat oikeudenmukaisen osan, joka perustuisi siihen, missä suhteessa ko. henkilö asuu kussakin kunnassa tai käyttää kunkin kunnan palveluita? Vai voisiko verot ja

valtionosuudet jakaa esimerkiksi vain kolmeen osaan? Tämä jälkimmäinen vaihtoehto ei ainakaan liene realistinen vaihtoehto, saati oikeudenmukaisin, sillä tuskin kukaan kolmen kunnan palveluita jossakin määrin tarvitseva henkilö käyttäisi näitä palveluita täsmälleen saman verran kaikissa kolmessa kunnassa. Tällainen verotuksen ja valtionosuuksien jakaminen tuottaisi myös epäilemättä suuren määrän lisätyötä, jolle ei liene ainakaan kunnissa valmiutta.

Kaksois- tai kolmoiskuntalaisuuden sijaan järkevämpi ja kustannustehokkaampi ratkaisu piilee pikemmin siinä, että kunnat saisivat rahoitusta ulkokuntalaisten palveluille käytön mukaan, niin kuin osin nyt jo tapahtuu, mutta ulkokuntalaiset eivät vain saa vielä kaikkia tarvitsemiaan palveluita. Ulkokuntalaiset saavat nyt vain osan tarvitsemistaan palveluista. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluja he saavat jo nyt. Jos esimerkiksi vapaa-ajan asukas joutuu käyttämään toisen kuin kotikuntansa palveluita terveydenhoidossa, laskuttaa hoidon tarjonnut kunta henkilön kotikuntaa tarjotusta palvelusta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kunta on tuotteistanut palvelut ja pystyy siten hinnoittelemaan kunkin hoidon. Ongelmakohtana voidaan kuitenkin nähdä se, että palvelun järjestäjä ja maksaja eriytyvät näissä kohdin, jolloin ei ole niin suurta painetta kustannusten hillitsemiselle kuin voisi olettaa siinä tapauksessa, että järjestämis- ja maksamisvastuu olisivat samalla organisaatiolla.

Ongelmallista on, että tämänhetkisessä järjestelmässä vapaa-ajan asuntojen omistajien maksamat kiinteistöverot eivät käytännössä jää mökkikuntaan, vaan nämä menetetään yleensä valtionosuuksien tasauksessa. Kataisen hallitusohjelmassa<sup>217</sup> on kuitenkin merkintä siitä, että tarkoituksena on siirtää kiinteistövero verotulojen tasauksen ulkopuolelle. Tämä on suora parannus ja kädenojennus siihen suuntaan, että vapaa-ajan asukkaiden maksamista veroista olisi jotain hyötyä kakkoskuntien taloudessa ja tämän osaltaan oikeudenmukaistaa tämänhetkistä tilannetta.

Erilaisten palvelusetelisovellusten lisääminen poistaa osaltaan ulkokuntalaisten kohtaamia ongelmia palvelujen saannissa. Palvelusetelisovellusten käyttöä tulisikin tästä näkökulmasta lisätä kunnissa. Nykyisen palvelusetelilain mukaisesti palveluseteliä voidaan käyttää vain yksityisten palveluntuottajien tuottamissa palveluissa. Palveluseteleitä, tai palvelusetelin ideologiaa, tulisi kuitenkin voida käyttää myös julkisella puolella. Esimerkiksi henkilökohtaisin budjetein voitaisiin hallinnoida tällaista laajennettua

---

<sup>217</sup> Kataisen hallitusohjelma s. 14 ja s. 16.

palvelusetelijärjestelmää. Tulisikin miettiä sitä kokonaisuutta, että miten julkiset palvelut halutaan tulevaisuudessa järjestää niin, että henkilön liikkuvuus sekä valinnanvapaus tulee huomioitua nykyistä paremmin. Palvelusetelilakia tulisi muuttaa niin, että julkisen sektorin tuottamat palvelut voitaisiin sisällyttää palvelusetelijärjestelmän piiriin. Tällä järjestelyllä saataisiin enemmän vaihtoehtoja sille, miten julkisia palveluita voi käyttää helpoiten yli kuntarajojen.

Kuntien kannalta ongelmana ulkokuntalaisten palveluiden laajemmalle käytölle nykyisin on se, ettei veropohja laajene. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan ongelma itse ulkokuntalaiselle. Palvelusetelijärjestelmä kuitenkin auttaisi tässäkin kohtaa kuntanäkökulmasta ajateltuna. Käytännössä palvelusetelijärjestelmä, jossa pystyisi käyttämään toisen kunnan julkisia palveluita, muistuttaisi perinteistä maksusitoumusta, jossa kunta laskuttaa toista kuntaa ulkokuntalaiselle tarjoamistaan palveluista. Maksusitoumusta on kuitenkin tosiasiallisesti hankala saada monissa tapauksissa ja se, että sitoumus tulee pyytää ja saada, rajoittaa ja viivästyttää palvelujen käyttöä.<sup>218</sup> Tällaisissa tilanteissa rahoitusvastuu palveluista säilyisi siis edelleen henkilön kotikunnalla.

Kaikenlaiset kuntien väliset kustannustenkorvaus- tai kuntalaskutusjärjestelmät tuovat osaltaan myös joustavuutta palveluiden käyttöön siellä missä tarve palveluille syntyy. Kuntien väliset kustannustenkorvausjärjestelmät ovat kuitenkin aina paljon byrokraattisempi tapa kuin palvelusetelien käyttö. Kuntien väliset kustannustenjakojärjestelmien käyttöönotot ovat perusteltuja, jos ei löydy muuta tapaa tasata kustannuksia kuntien välillä oikeudenmukaisesti palvelujen käytön mukaan. Muussa tapauksessa palveluiden käyttö yli kuntarajojen aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä taloudellisia ongelmia kunnissa.

Palvelusetelit ja palveluiden käytön mahdollisuudet toisessa kunnassa eivät ratkaise osallistumisen ongelmia. On perusteltua kuntalain 27 § 1 momentin mukaisesti, että esimerkiksi vapaa-ajan asukas pääsee osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujen käyttäjien roolissa myös kakkoskuntansa päätöksentekoon, jos viettää ko. kunnassa pitkiä aikoja. On nimittäin erittäin todennäköistä, että päätöksenteko koskee suurelta osin myös häntä tässä

---

<sup>218</sup> Voidaan kyseenalaistaa se, että kertooko maksusitoumus terminä mitään palvelun käyttäjälle. Nimenä voisi olla palvelusitoumus tai käyttää myös tässä kohtaa sanaa palveluseteli. Tarkoituksena on kuitenkin, että tällä sitoumuksella tai setelillä saisi sen palvelun, jota tarvitsee. Palveluseteli-termiä voisi laajentaa koskemaan laajemmin koko valinnanvapautteen liittyvää hallinnointijärjestelmää: palvelusetelillä voitaisiin tarkoittaa sekä mahdollista henkilökohtaista budjettia kuin palveluseteliä niin yksityiselle kuin julkisiin palveluihin.

kakkoskunnassa. Kaksoiskuntalaisuuden ajatusta voitaisiinkin osallisuuden kannalta viedä pidemmälle lainsäädäntöteitse, vaikka kokonaisuudessaan ei tehtäisikään dramaattisia uudistuksia kaksoiskuntalaisuuden suuntaan.

Käytännössä askel kaksoiskuntalaisuuden suuntaan olisi aiheellista ottaa nimenomaan osallistumisoikeuksien laajentamiseksi. Näyttää siltä, että palveluita alkaa olla helpompi saada myös kotikunnan ulkopuolelta, mutta ulkokuntalainen ei ole saanut lisää osallistumisoikeuksia tai -mahdollisuuksia samassa suhteessa kuin velvollisuudet lisääntyvät esimerkiksi kiinteistöverojen kasvun muodossa. Osallistumisoikeuksia saataisiin oikeaan suhteeseen muuttamalla vaalilakia niiltä osin, että tiettyjen kriteereiden täytyessä henkilö voisi vaihtaa äänestyskuntaa, kuin myös valita sen, että asettuuko myös ko. kunnassa ehdokkaaksi. Ilmoituksen voisi tehdä käytännössä niin, että henkilö tekisi maistraattiin äänestyskunnan muutospyynnön ennen kuin Väestörekisterikeskus perustaa vaalilain 18 §:n mukaisen äänioikeusrekisterin. Jos tämä muutos halutaan tehdä, tulisi vaalilain 18 § ja kuntalain 26 § muuttaa vastaamaan tätä uudistusta.

Jos palveluita pystyy käyttämään yli kuntarajojen tulevaisuudessa entistä enemmän, ratkaisee se osaltaan ulkokuntalaisten tämän hetkisiä ongelmatilanteita. Jotta kehitys jatkuu tämänsuuntaisena, että palveluja voidaan käyttää entistä enemmän yli kuntarajojen, tulee tehdä selväksi se, kuka palvelut missäkin tapauksessa rahoittaa. Peruseriaatteena tulisi olla se, että palveluita tulee voida käyttää yli kuntarajojen tarpeen mukaan. Kuntien talouden kannalta on tällöin tärkeää, että palveluiden järjestämisestä aiheutuneille kustannuksille saadaan rahoitus siellä, missä palveluita käytetään. Käytännössä siis henkilön kotikunta maksaisi edelleen palvelut siinäkin tapauksessa, että henkilö käyttää toisen kunnan palveluja. Kustannustenkorvausjärjestelmän periaatteiden tulee olla selkeät kaikkien palvelujen kohdalla ja nämä periaatteet tulee myös kirjata lainsäädäntöön<sup>219</sup>. Järjestelmän tulee olla myös tarpeeksi joustava, jotta kunnille ei koidu tästä tarpeettomasti lisätehtäviä ja että palvelut ovat tosiasiallisesti käytettävissä.

---

<sup>219</sup> Terveysturvelain 58 § kustannuksien vastuusta ei pelkästään riitä.