

Asia: VN/23399/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne ihmisten kotikunnan, asuinpaikan ja väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 3, 8, 9, 11 ja 25 §)

Amnesty keskittyy lausunnossaan erityisesti lakiehdotusten keskeisiin vaikutuksiin maahanmuuttaneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Amnesty pitää kotikuntalain kokonaisuudistusta tarpeellisena siltä osin, kun se selkeyttää lainsäädäntöä. Esityksen tarkoituksena on säätää Suomessa vakinaisesti asuvien kotikunnasta tarkemmin, ja tavoitteena on, että kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen vastaisi nykyistä paremmin henkilön tosiasiallista asumista. Maahanmuuttaneiden osalta esityksen tavoitteena on selkeyttää tilanteita, joissa Suomesta kotikunnan saaneet eivät enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä esimerkiksi oleskeluluvan päättymisen tai maasta pois muuttamisen vuoksi. Tarkoituksena on varmistaa, että Suomessa ilman asianmukaista perustetta oleskelevilta poistettaisiin väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä eikä heillä olisi kotikunnan mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Maahanmuuttaneiden osalta ehdotus vaikuttaa erityisesti sellaisten henkilöiden asemaan, joilla on ollut kotikunta, mutta joiden oleskelulupa on päättynyt. Luonnos vaikuttaa myös maahanmuuttaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella, sillä se heikentää tämän ihmisryhmän oikeutta saada kotikunta välittömästi perheenjäsenensä kotikunnan perusteella.

Kotikuntamerkinnän poistaminen tai merkinnän saamisen vaikeuttaminen, johtaa tilanteeseen, jossa Suomessa asuu vakinaisesti ihmisiä tietyssä kunnassa ilman, että heille on merkitty kotikuntaa. Tältä osin lakiuudistus ei vastaa tavoitettaan tosiasiallisen asumiskunnan merkitsemisestä. Kuten luonnoksessa on todettu, Suomessa asuu arvioilta 3000-6000 paperittomuudessa elävää ihmistä. Kyse on ihmisistä, jotka ovat pudonneet erilaisiin oikeus- ja lupabyrokratian väleihin. Ehdotetut

muutokset kotikuntalakiin tulevat lisäämään ihmisten määrää, joille ei merkitä kotikuntaa Suomessa tai se merkitään nykyistä myöhäisemmässä vaiheessa. Luonnoksessa ei ole huomioitu hallitusohjelman kirjauksia ja jo tehtyjä päätöksiä, jotka tulevat lisäämään paperittomien määrää Suomessa. Luonnoksessa ei ole myöskään huomioitu hallituksen tavoitetta palata paperittomien terveydenhoidon osalta viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan.

2. Näkemyksenne kotikunnan ja asuinpaikan muuttumista koskevista poikkeuksista (uuden kotikuntalain 10 §)

-

3. Näkemyksenne ulkomaalaisten kotikunnan saamisedellytysten tarkentamista ja kotikunnan menettämistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 4–7 ja 17 §)

Lain kirjaimen selkeyden kannalta Amnesty ehdottaa, että lain 4 §:n 1 momentin 3 kohtaa täsmennetään. Lainkohtaa tulisi täsmentää lisäämällä, että kyseessä on Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti. Näin lainkohtaa ei sekoiteta perhesiteen perusteella myönnettävään oleskelulupaan.

4. Näkemyksenne muuttoilmoitusten tekemistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 12–14 §)

-

5. Näkemyksenne muuttoilmoitusten käsittelyä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 15–21 §)

-

6. Näkemyksenne väestötietojärjestelmästä ja Digi- väestötietoviraston varmennepalveluista annettuun lakiin sekä muihin lakeihin ehdotetuista muutoksista

-

7. Esitysluonnoksessa on kuvattu lakiehdotusten keskeiset vaikutukset (jakso 4.2). Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, täydennettävä tai tarkennettava?

Luonnoksen kohdassa 4.2.2.3 on arvioitu lakiehdotuksen vaikutuksia ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saamiseen. Arviossa on todettu, että lakimuutoksella olisi vaikutusta käytännössä sellaisille Suomeen saapuville EU:n jäsenmaiden tai kolmansien maiden kansalaisille, joiden oleskelulupaa tai oleskelukorttia koskeva hakemus on vasta vireillä tai joiden oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskeva menettely on kesken. Lisäksi on todettu, että vaikutuksia voisi olla myös sellaisiin ulkomaalaisiin, jotka eivät voi jatkossa saada kotikuntaa heti perheenjäsenensä kotikunnan perusteella, vaan heidän olisi odotettava itseään koskevien kotikunnan saamisedellytysten täyttymistä.

Vaikka luonnoksessa on arvioitu muutosten ihmisoikeusvaikutuksia, vaikutusarviointia tulisi laajentaa, täsmentää ja konkretisoida, sillä nyt esitettyjen arviointien perusteella ei voida arvioida, onko esimerkiksi haavoittuvuuksia ja lapsen oikeuksia otettu riittävästi huomioon. Luonnoksessa tulee erityisesti arvioida lakimuutosten vaikutuksia niiden henkilöiden asemaan, joita muutokset koskevat. Tällä hetkellä arviointia on tehty pääasiassa suhteessa Suomen kansalaisiin ja ulkomaiden kansalaisiin, joilla on oleskelulupa Suomeen. Arviointia ei ole tehty suhteessa epävirallisessa

oikeudellisessa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin, vaikka tosiasiallisesti kotikuntalain muutokset vaikuttavat merkittävästi osin tämän henkilöryhmän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Arviointia tulee lisäksi laajentaa muun muassa lapsen edun osalta, ja niiden maahanmuuttaneiden osalta, joiden kotikuntamerkintä poistetaan.

Lapsen etu tulee huomioida ensisijaisena harkintaperusteena lainvalmistelussa (mm. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, artikla 3). Luonnoksessa esitetään, että kotikuntaa ei enää saisi perheenjäsenen kotikunnan perusteella. Tämän muutoksen osalta lapsivaikutuksia tulee arvioida laajemmin. Asiassa on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia lapsiin pääasiassa varhaiskasvatuksen ja terveydenhuollon osalta.

Kotikunnan saaminen helpottaa varhaiskasvatuksen järjestämistä, koska ilman kotikuntaa oleville varhaiskasvatuksen järjestäminen on harkinnanvaraista (varhaiskasvatustilaki 6 §). Vaikka luonnoksen mukaan lakimuutos aiheuttaisi keskimäärin muutaman kuukauden lykkäyksen kotikunnan saamiseen ja siten siihen kytkeytyvien oikeuksien toteutumiseen, joissain tapauksissa kyseessä voi olla merkittävästi pidempi viivästys. Lausunnon kirjoittamishetkellä Maahanmuuttoviraston käsittelyarviolaskurin mukaan perhesiteen perusteella haettavan oleskeluluvan käsittelyaika-arvio on kuusi kuukautta, myös tilanteessa, jossa oleskeluluvan hakijana on lapsi. Käsittelyaika arviotaessa on myös huomioitava, että odotettavissa olevan käsittelyajan laskeminen pysähtyy, jos hakemukseen joudutaan pyytämään lisäselvityksiä, niin kirjallisia kuin suullisia, ja käsittelyajan laskeminen jatkuu vasta, kun tarvittavat selvitykset on saatu. Maahanmuuttoviraston sivuilla todetaan, että haastatteluun pääsemistä voi joutua odottamaan hyvinkin pitkään. Näin ollen lapsen varhaiskasvatukseen pääseminen voi kunnasta ja tilanteesta riippuen viivästyä jopa vuodella, kun huomioidaan käsittelyaikojen pituudet niin Maahanmuuttovirastossa kuin rekisteröintivaiheessa Digi- ja väestötietovirastossa. Amnesty kannustaa tutustumaan VN TEAS Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa -tutkimukseen, erityisesti osioon 6.3.3 (Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa (valtioneuvosto.fi)), jossa käsitellään paperittomien lasten pääsyä varhaiskasvatukseen. Tutkimuksessa todetaan, että tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että paperittomat lapset jäävät usein varhaiskasvatuksen ulkopuolelle. Näin ollen tämän tutkimuksen perusteella kotikunnalla on merkittävä rooli varhaiskasvatukseen pääsystä. Amnesty katsoo, että lainsäädäntöä ei tule muuttaa ehdotetulla tavalla, sillä se vaikuttaa heikentävästi lasten oikeuteen päästä muun muassa varhaiskasvatukseen piiriin.

Varhaiskasvatukseen pääseminen vaikuttaa myös muun perheen elämään, sillä tilanteessa, jossa lapset ovat varhaiskasvatuksessa, vanhemmat voivat päiväsaikaan opiskella ja työskennellä. Lausunnon tulee arvioida varhaiskasvatukseen pääsyn vaikutuksia myös muiden perheenjäsenten elämään.

Luonnoksessa on todettu, että esityksen vaikutukset Suomeen muuttaneisiin ihmisiin, jotka aikaisemmin ovat saaneet kotikuntamerkinnän perheenjäsenensä kotikunnan perusteella, eivät ole merkittäviä, koska kyseisten ihmisten määrä on vuosittain pieni. Luonnoksessa ei ole pystytty antamaan tarkkaa arviota siitä, kuinka montaa ihmistä muutokset koskevat, mutta arviolta muutoksen seurauksena muutama tuhat Suomeen muuttanutta saisi kotikunnan muutaman

kuukauden myöhemmin kuin tällä hetkellä. Muutaman kuukauden arvion osalta Amnesty viittaa lausunnossaan edellä esitettyyn kritiikkiin. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta Amnesty muistuttaa, että ei ole oleellista kuinka suurta joukkoa heikennykset koskevat. Näin ollen heikennyksiä ei tule perustella sillä, että heikennys koskettaa lukumääräisesti vain tuhansia ihmisiä.

Luonnoksessa on myös tarkennettava kotikunnan menettävien ihmisten oikeusturvan takeita. Oikeusturvan kannalta (PL 21 §) on oleellista, että kotikunnan menettävää henkilöä kuullaan ennen merkinnän poistamista rekisteristä. Ihmiselle tulee antaa mahdollisuus selvittää tilannettaan, sillä on mahdollista, että tämän edellytykset kotikunnalle ovat muuttuneet, eikä kotipaikkamerkintää siten tulisi poistaa. Jos kotipaikkamerkintä poistetaan ilman kuulemistä, ihminen voi menettää hänelle kuuluvat oikeudet, kuten oikeuden laajempiin terveyspalveluihin, poliittisiin oikeuksiin ja muihin kotipaikkamerkinnästä riippuvaisiin perusoikeuksiin. Kuulemisen järjestäminen on perusteltua myös tiedonsaantioikeuden näkökulmasta, sillä näin kotikunnan mahdollisesti menettävä ihminen saa ennakoivasti tiedon hänen oikeusasemansa mahdollisesta muuttumisesta. Luonnoksessa todetaan, että mikäli tieto kotikuntaoikeuden menettämisestä tulisi toiselta viranomaiselta, kuten Maahanmuuttovirastolta, ei henkilön kuuleminen olisi pääsääntöisesti tarpeen. Edellä esitetyin perustein, Amnesty pitää erittäin tärkeänä, että henkilöä kuullaan ennen kotikuntamerkinnän poistamista, vaikka tieto oikeuden menettämisestä tulisikin toiselta viranomaiselta. Työmäärän lisääntyminen ei ole perusteltu syy jättää henkilöä kuulematta, erityisesti kun otetaan huomioon, että oikeusturvan toteutuminen on perus- ja ihmisoikeus.

Luonnoksessa on myös syytä tarkentaa hetkeä, jolloin ihmisen kotikuntamerkintä poistuu erityisesti tilanteissa, joissa Digi- ja väestövirasto on tehnyt hallintopäätöksen kotikuntamerkintää koskevassa asiassa. Esityksessä ei ole täsmennetty poistuuko merkintä päätöksenteon yhteydessä vai vasta oikaisumenettelyn ja mahdollisen muun valitusprosessin päätyttyä. Amnesty katsoo, että oikeusturvan toteutumisen kannalta on oleellista, että kotikuntamerkintä poistuu vasta, kun hallintopäätös on saanut lainvoiman.

Amnesty huomauttaa, että luonnoksen kohdassa 4.2.2.1 todetaan, että esityksen ei arvioida heikentävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa asuvien ulkomaiden kansalaisten osalta. Kuten edellä on esitetty muutokset tulevat tosiasiaissa heikentämään Suomessa asuvien ulkomaiden kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Näin ollen esityksen lähtökohtaa perus- ja ihmisoikeuksien arvioinnissa tulee muuttaa.

Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan menettämisen osalta luonnoksessa toistuu oletus, jonka mukaan oleskeluluvan päätyttyä ihmiset poistuvat Suomesta. Luonnoksessa pidetään muun muassa epätodennäköisenä, että tulkkauspalveluita tarvitsevat ihmiset jäisivät asumaan Suomeen oleskeluoikeutensa päätyttyä. Suomessa on jo tällä hetkellä tuhansia paperittomia tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa eläviä ihmisiä, ja osa hallitusohjelmakirjauksista ja jo hallituksen tekemistä päätöksistä tulee lisäämään näiden ihmisten määrää. Esimerkkeinä voidaan antaa hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet eivät saa hakea työperäistä oleskelulupaa ja valtioneuvoston 7.9.2023 tekemä päätös lopettaa tilapäisen suojelun antaminen ja uusien oleskelulupien myöntäminen Ukrainasta paenneille kolmansien maiden

kansalaisille, jotka eivät saaneet Ukrainasta kansainvälistä suojelua tai joilla ei ole sen myöntämää pysyvää oleskelulupaa. Amnesty kannustaa tutustumaan laajemmin selvityksiin paperittomista ja paperittomina elävistä, sillä luonnoksessa annettu kuva ei välttämättä vastaa todellisuutta.

8. Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoisia toteuttamistapoja (jakso 5.1). Olisiko jokin näistä toteutustavoista perustellumpi kuin esityksessä ehdotettu malli?

-

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

-

Miraftabi Pargol
Amnesty International Suomen osasto