

LAPS/90/2022, 17.10.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: VN/23399/2021

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeisen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kotikuntalaki, jolla kumottaisiin vuonna 1994 voimaan tullut kotikuntalaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia sekä useita muita lakeja, joissa viitataan henkilön kotikuntaan.

Uudessa kotikuntalaissa säädettäisiin Suomessa vakinaisesti asuvien ihmisten kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä nykyistä täsmällisemmin. Esityksellä pyritään edistämään sitä, että väestötietojärjestelmään tehtävät ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat merkinnät ovat ajantasaisia ja vastaavat mahdollisimman pitkälti tosiasiallista asumista, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin. Uudessa laissa otettaisiin myös huomioon ne muutokset, joita muussa lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja yhteiskunnassa on tapahtunut voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Lisäksi uudessa laissa täsmennettäisiin niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaisten kansalaisten voivat saada Suomessa kotikunnan. Laissa olisivat myös säännökset menettelystä, jonka mukaisesti ulkomaalaiselle tehty kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa väestötietojärjestelmästä, jos hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä.

Lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi:ssä 17.10.2023.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Hallituksen esitysluonnokseen on sisällytetty lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi, jota on pidettävä myönteisenä. Sitä olisi perusteltua täydentää vielä lukumääräarvioilla tai käytössä olevilla tilastotiedoilla, jolloin vaikutusten laajuus olisi selkeämmin todettavissa.
- Kynnys selvittää toisen huoltajan kuulemisen perusteena olevien erityisten syiden käsillä oloa tulee olla riittävän matalalla, koska asuinpaikan muutoksilla tai sitä koskevilla epäselvyyksillä voi tosiasiallisesti olla vähintäänkin välillisiä vaikutuksia lapsen arkeen ja palveluiden käyttöön.
- Lapsiasiavaltuutettu pitäisi perusteltuna harkita, että myös lapselle varattaisiin tilaisuus antaa selvitys erikseen määrätyissä tilanteissa, kun huoltaja (tai muu laissa määritelty sallittu ilmoittaja) tekee muuttoilmoituksen lapsen puolesta.
- Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa olisi tärkeää huomioida jatkossa myös hallitusohjelmaan sisältyvät ulkomaalaisten asemaa heikentävät kirjaukset, joilla on suora tai välillinen yhteys kotikuntaa ja asuinpaikkaan.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää hallituksen esitystä yleisesti ottaen selkeänä ja esittää seuraavassa siihen joitakin lapsen oikeuksiin liittyviä huomioitaan.

Lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu korostaa lapsen edun huomioonottamista ensisijaisena harkintaperusteena lainvalmistelussa. Jotta lapsen etu tulisi huomioitua lainsäädäntöratkaisuissa sekä myöhemmin lainsäädännön toimeenpanossa, on jo ratkaisuvaihtoehtoja punnittaessa ja läpi valmisteluprosessin tehtävä huolellista lapsivaikutusten arviointia.¹ Huomautamme, että hallituksen esitysluonnoksessa ei lapsen etua mainita missään kohdin. Siten myöskään uuteen kotikuntalakiin ei ole sisällytetty säännöstä, jolla nimenomaisesti varmistettaisiin, että lapsen etu otetaan huomioon kotikuntalain mukaisissa päätöksissä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei voida katsoa olevan erityisiä lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia, koska ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä

koskevat säännökset säilyisivät ennallaan, ja yleisellä tasolla voidaan todeta, että ihmisen ikä ei ole merkityksellinen tekijä hänen kotikuntansa ja asuinpaikkansa määräytymisessä (hallituksen esitysluonnos 28.8.2023, s. 52).

Hallituksen esitysluonnokseen on sisällytetty lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi (kohta 4.2.2.4), jota on pidettävä myönteisenä. Kyseinen kohta on selkeä ja siinä vaikutuksia on esitetty varsin monipuolisesti. Sitä olisi perusteltua täydentää vielä lukumääräarvioilla tai käytössä olevilla tilastotiedoilla, jolloin vaikutusten laajuus olisi selkeämmin todettavissa. Joitain lukuja on löydettävissä muista vaikutusten arviointia koskevista kohdista, mutta lapsiin kohdistuvien vaikutusten kokonaisarviointia helpottaisi, että ko. kohdassa arviointi olisi kattava myös lukumäärien osalta.

Huoltajan ja lapsen kuuleminen lapsen muuttoilmoituksen yhteydessä

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan muuttoilmoitusta koskevat säännökset säilyisivät lähes ennallaan, joten ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus selkeyttää oikeustilaa muun muassa säätämällä nimenomaisesti muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetuista tahoista (s. 44-46). Myös lasten huoltajien kuulemista koskevat säännökset säilyisivät uudessa laissa pitkälti nykyistä vastaavina. Tältä osin muutos koskisi tilanteita, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt lapsen puolesta hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä (vuonna 2022 yhteensä 106 735 kappaletta). Tällaisissa tapauksissa huoltajia tulisi kuulla vain, jos siihen on olemassa erityinen syy. Voimassa olevan lain mukaan huoltajia on kuultava tarvittaessa.

Esitysluonnoksen mukaan muutoksella halutaan korostaa sitä, että kyseistä säännöstä on määrä soveltaa vain sellaisissa tilanteissa, joissa on syytä epäillä, ettei lapsen tosiasiallinen asuminen vastaa tehtyä muuttoilmoitusta. Esitysluonnoksessa todetaan, että huoltajien kuuleminen ei olisi tarpeen tilanteissa, joissa eronneet huoltajat käyttävät muuttoilmoitusta välineenä sen selvittämiseksi, kumman vanhemman luona lapsen tulisi asua, koska tällaista asioiden selvittäminen ei kuulu Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin (s. 45-46). Toisaalta esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan (s. 53), että ”huoltajia tulisi jatkossakin kuulla silloin, kun siihen on asiassa todellista tarvetta, esimerkiksi tilanteissa, joissa alaikäisen tosiasiallisen asumisen selvittäminen edellyttää huoltajien näkemyksen selvittämistä. Erillään asuvaa huoltajaa tulisi kuulla myös esimerkiksi silloin, kun virastolla on syytä epäillä, ettei sille ilmoitettu asuinpaikka vastaa asianosaisten tosiasiallista asumista”. Selvitys ei olisi tarpeen, jos lapsi on jo aiemmin muuttanut vain toisen huoltajansa kanssa ja muuttaa hänen kanssaan nyt uudelleen.

Esitysluonnoksen perusteella saa siis käsityksen, että muutos tosiasiallisesti koskee vain viimeksi mainittua uudelleen muutto -tilannetta. Lapsiasiavaltuutettu on samaa mieltä, että erovanhempien riitatilanteiden selvittäminen ei kuulu viraston tehtäviin, mutta huomauttaa, että kaikkien viranomaisten velvollisuutena on huolehtia lapsen edun toteutumisesta mahdollisimman täysimääräisesti (LOS 3.1). Jos DDV:ssä herää epäily siitä, että lapsen asuinpaikkaa muutetaan aiheettomasti ja vaikka syynä olisi se, että huoltajat käyttävät muuttoilmoitusta huoltoriidan välineenä, on käsillä erityinen syy toisen huoltajan kuulemiseksi. Tällainen epäily voi syntyä esimerkiksi silloin, kun lapsen asuinpaikkaa muutetaan toistuvasti suhteellisen lyhyen ajan sisällä edestakaisin mahdollisesti toisen huoltajan luota toisen luokse. Kynnys selvittää erityisten syiden käsillä oloa tulee olla riittävän matalalla, koska asuinpaikan muutoksilla tai sitä koskevilla epäselvyyksillä voi tosiasiallisesti olla vähintäänkin välillisiä vaikutuksia lapsen arkeen ja palveluiden käyttöön. Kotiosoitetta kysytään ja sitä hyödynnetään lähes poikkeuksetta erilaisissa lasten ja lapsiperheiden käyttämissä palveluissa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että huoltajan (tai muun laissa säädetyn tahon) tekemän lapsen muuttoilmoituksen yhteydessä ei kuulla lasta itseään eli hallituksen esitysluonnos ei sisällä tällaista säännöstä, eikä asiaa käsitellä muutoinkaan esitysluonnoksessa. On huomattava, että Lapsen edun mukaiset ratkaisut edellyttävät, että lapsen mielipide selvitetään ja se otetaan huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa (LOS 12).² Lapsi on mahdollisuus itse tehdä muuttoilmoitus. Tällöin varataan tilaisuus (alle 15-vuotiaiden kohdalla) tai tarvittaessa varataan huoltajille tilaisuus (15-17-vuotiaiden kohdalla) antaa selvitys asiassa.

Asumisratkaisuista päätettäessä päävastuu lapsen mielipiteen selvittämisestä ja huomioonottamisesta on luonnollisesti lapsen huoltajilla. Lapsiasiavaltuutettu pitäisi kuitenkin perusteltuna harkita, että myös lapselle varattaisiin tilaisuus antaa selvitys silloin, kun huoltaja (tai muu laissa määritelty sallittu ilmoittaja) tekee muuttoilmoituksen lapsen puolesta. Lapsen kuulemisella voidaan myös edistää lapsen tosiasiallisen asuinpaikan selvittämistä. Valmistelussa tulisi arvioida, olisiko tämä tarpeen silloin, kun koko perhe muuttaa, lapsi muuttaa muun kuin huoltajiensa luo vai ainoastaan silloin, kun lapsen ilmoitetaan muuttavan vain toisen huoltajan kanssa uuteen osoitteeseen, sekä arvioida myös tarvetta varata tilaisuus tulla kuulluksi aina vai ainoastaan tarvittaessa erityisestä syystä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen toimeenpanosta annetun lain (619/1996) 2 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä vastoin 12 vuotta täyttäneen lapsen tahtoa eikä myöskään vastoin tätä nuoremman tahtoa, jos lapsi on niin ke-

hittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota. Vastaavanlainen lapsen ikää ja kypsyttä koskevaa sääntelyä voitaisiin harkita myös nyt käsillä olevassa yhteydessä.

Vaikutukset vuoroasuvien lasten tilanteeseen

Lasten vuoroasuminen on yleistä ja koskee kasvavaa lasten joukkoa.³ Esitysluonnoksen mukaan henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevia peruslähtökohtia ei muutettaisi, vaan jatkossakin jokaisella Suomessa vakinaisesti asuvalla ihmisellä olisi vain yksi kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Päätöksen lapsivaikutuksia ei ole tarkemmin esitysluonnoksessa arvioitu. Siinä todetaan vain, että tavoite vuoroasuvien lasten kahdesta tasa-vertaisesta osoitteesta on perusteltua toteuttaa etuus- ja muuta erityislainsäädäntöä kehittämällä (s. 54).

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että viime hallituskaudella valmistui lasten vuoroasumista koskeva toimeenpanosuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi.⁴ Sen valmistelusta vastasi poikkihallinnollinen työryhmä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että toimeenpanosuunnitelmaa käytetään päätöksenteon tukena erilaisissa kehittämishankkeissa ja lainvalmistelussa, kuten toimeenpanosuunnitelmassa edellytettiin. Käsillä olevassa esitysluonnoksessa olisi esimerkiksi mahdollista arvioida, mitkä toimeenpanosuunnitelman ehdotukset olisivat erityisen tärkeitä edistää, jotta niillä voitaisiin kompensoida sitä, että jatkossakaan ei sallita kahta virallista asuinpaikkaa. Huomautamme myös, että pääministeri Orpon hallitusohjelmaan (s. 65) sisältyy kirjaus, jonka mukaan ”hallitus edistää vuoroasuvien vanhempien lasten tasaveroista asemaa turvaamalla arjen sujuvuuden kannata välttämättömät palvelut, kuten *selvittää* koulukyytien saatavuutta molemmille vanhemmille” (kursiv. tässä). Kirjaus muotoon ”selvittää” jättää tosin epäilyn siitä, missä määrin asia konkreettisesti edistyy tällä hallituskaudella.

Paperittomien lasten tilanne

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan useammassa kohdin esiin ilman kotikuntaa olevien henkilöiden tilannetta. Esitysluonnoksessa arvioidaan (s. 49), että Suomessa on noin 3000-6000 paperitonta tai vastaavan kaltaisessa tilanteessa elävää henkilöä. Heidän joukossaan on myös ilmeisesti satoja lapsia, mutta tarkkaa määrää ei ole tiedossa. Esitysluonnoksen mukaan ei voida arvioida, kuinka suurta määrää esimerkiksi kotikuntamerkin poistaminen tulisi koskemaan vuosittain (s. 50). Esitysluonnoksessa todetaan myös, että erityisen merkityksellisiä palveluja voivat saada myös Suomessa ilman kotikuntaa oleskelevat ja viitataan muun

muassa lapsen oikeuteen saada terveystalveluja samassa laajuudessa kuin kotikunnan omaavat (s. 53).

Voimassa oleva lainsäädäntö takaa paperittomille alaikäisille, ainakin lain tasolla, kohtuullisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluja. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä esitysluonnokseen sisältyvää perusopetuslain 4 §:n tarkennusta, jonka mukaan kunta on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta sen alueella asuville lapsille sen estämättä, mitä muualla säädetään.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa kuitenkin, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon uuden hallitusohjelman mukaisia kirjauksia (s. 199) siitä, että laittomasti maassa olevilta poistetaan oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveystalveluihin sekä sosiaaliturvaan. Hallitusohjelmassa ei ole tarkennettu mitä se tarkoittaa lasten kohdalla. On myös huomattava, että lasten huoltajien terveydentilalla ja hyvinvoinnilla on suuri merkitys lasten terveyteen ja hyvinvointiin. Siten lasten asemaa on arvioitava myös heidän huoltajilleen tarjottavien palveluiden näkökulmasta. YK:n lapsen oikeuksien komitea suosittelikin viimeisimmissään päätelmissä Suomelle, että valtion tulisi tarjota sosiaali- ja terveystalveluja kaikille, myös paperittomille, lapsille ja raskaana oleville naisille.⁵ Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa olisi tärkeää huomioida jatkossa myös hallitusohjelmaan sisältyvät ulkomaalaisten asemaa heikentävät kirjaukset, joilla on suora tai välillinen yhteys kotikuntaa ja asuinpaikkaan.

Jyväskylä 17.10.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ Iivonen, Esa & Pollari, Kirsi (2021). Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille, verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

² Ks. tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14) ja nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi /CRC/C/GC/12). Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

³ Ks. esim. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/kaksi-kotia-110-000-lapsella-joka-kolmas-asuu-yhta-paljon-molemmissa/?listing=simple#start>

⁴ Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5-6. 2. kesäkuuta 2023. Verkossa https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189