

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om hemkommun

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att bestämmelserna om inflyttning i lagen om hemkommun ändras så att grunderna för bestämmande av invandrades hemkommun och bostad där fastställs mera exakt och täckande i lagen. Propositionen gäller alla invandrargrupper oberoende av medborgarskap.

Syftet med ändringen är att genom att precisera regleringen förenhetliga tolkningslinjen vid magistraterna och andra myndigheter som tillämpar bestämmelsen när dessa fattar beslut om hemkommun och att förbättra lika behandlingen av invandrare.

I propositionen binds villkoren för utländska medborgare att erhålla hemkommun stä-

kare än för närvarande till innehållet i det uppehållstillstånd som beviljas invandrare. Man har i propositionen även strävat efter att förenhetliga villkoren för erhållande av hemkommun med motsvarande bestämmelser i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet, eftersom tillämpningsområdet för dessa bestämmelser är delvis detsamma. Enligt propositionen har personer som flyttar till Finland för att studera möjlighet att i vissa fall få hemkommun i Finland.

Lagen avses träda i kraft inom ca tre månader efter det att den antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläge

Lagen om hemkommun (201/1994) är en allmän lag som enligt 1 § 3 mom. i lagen tillämpas förutom av magistraterna även självständigt i den övriga förvaltningen. Det beslut om hemkommun som en magistrat fattat binder inte juridiskt myndigheterna inom övriga förvaltningsområden. I praktiken har dock magistratens beslut en avsevärd reell betydelse. I lagen om hemkommun föreskrivs inte om en persons rätt till offentlig service, utan förutsättningarna för bestämmande av service bestäms på basis av speciallagstiftning.

4 § i lagen om hemkommun, i vilken föreskrivs om bestämmande av hemkommunen för en person som flyttar in till Finland, har varit oförändrad så länge som lagen varit i kraft, dvs. från den 1 juni 1994. Enligt paragrafens 1 mom. bestäms hemkommunen för en person som flyttat in till landet enligt 2 §, om han bor i Finland och har för avsikt att

stadigvarande bosätta sig här och om han dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse, såvida sådant tillstånd krävs av honom. Bestämmelsen gäller alla invandrargrupper oberoende av medborgarskap. Enligt bestämmelsen skall alltid som första fråga avgöras huruvida villkoren för permanent inflyttning uppfylls eller bör personens vistelse i landet anses tillfällig. När villkoren för stadigvarande bosättning uppfylls kan beslutet om invandrans hemkommun i Finland och bostad där fattas.

Enligt 7 § i lagen om hemkommun skall flyttningsanmälan göras till magistraten, som på basis av anmälan registrerar hemkommunen och bostaden där eller en tillfällig bostad i befolkningsdatasystemet. I praktiken skall den som flyttar in till Finland personligen besöka magistraten på sin boningsort, eftersom frågan om hans hemkommun eller tillfälliga bostad i Finland i allmänhet avgörs samtidigt som han anmäler andra personuppgifter och

uppgifter om familjeförhållanden till magistraten för registrering i befolkningsdatasystemet i enlighet med 10, 10 a och 10 b § i befolkningsdatalagen (507/1993). Uppgifter om en utländsk medborgare kan under vissa förutsättningar registreras i befolkningsdatasystemet och en utländsk medborgare kan få finsk personbeteckning även om han inte vistas permanent i Finland och inte erhåller hemkommun i Finland.

Arbetsgruppen för utredning av den bosättningsbaserade sociala tryggheten som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet har i sin slutrapport (SHM:s arbetsgruppspromemoria 2003:22) påpekat att bestämmelserna i lagen om hemkommun har stor betydelse för den bosättningsbaserade sociala tryggheten. Arbetsgruppen ansåg också att bestämmelserna i lagen om hemkommun på grund av deras allmänna karaktär ger en stor prövningrätt för de tillämpande myndigheterna, vilket har lett till att beslut om en persons bosättning enligt lagen om hemkommun inte har varit enhetliga inom de myndigheter som tillämpar lagen. Arbetsgruppen ansåg dessutom att det av lagen om hemkommun tydligare och mera exakt borde framgå i vilken situation en person som flyttar till Finland kan få hemkommun i Finland. Arbetsgruppen föreslog att det till bestämmelserna i lagen om hemkommun fogas motsvarande bestämmelser som anger boendets varaktighet i 3 och 3 a-3 c § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993).

Det av inrikesministeriet tillsatta projektet som gällde utländska studerandes ställning i Finland har i sin slutrapport (IM:s publikationer 56/2004) konstaterat att hemkommunen som enligt lagen om hemkommun antecknats i befolkningsdatasystemet inverkar t.ex. på utlänningens rösträtt i kommunalval, tillgången till social- och hälsovårdstjänster och rätten att få studierabatt i kommunikationsmedel. Dessutom har i projektets slutrapport konstaterats att utländska studerande inte behandlas jämlikt till följd av magistraternas olika tolkningar av hemkommun. I rapporten har å andra sidan ansetts att studier i allmänhet innebär tillfällig vistelse och att detta är en allmänt godkänd synpunkt i EU:s medlemsländer. I projektets slutrapport föreslogs att lagstiftningen bör ändras för fören-

hetligande av tolkningslinjen.

I utkastet till regeringens invandrapolitiska program (arbetsministeriets publikationer 15.6.2005) anges som en sak som kräver åtgärder främjande av den arbetsrelaterade invandringen i allmänhet. I programförslaget understryks särskilt sådana åtgärder som gör det lättare för familjemedlemmar till utländska medborgare som redan fått uppehållstillstånd samt studerande och forskare att lättare komma till Finland och in på arbetsmarknaden i Finland. Enligt förslaget bör också utredas om alla viktiga registreringar som gäller invandrare kan skötas hos en myndighet.

Magistraternas tolkningspraxis då det gäller bestämmande av hemkommun för utländska studeranden har utretts av Befolkningsregistercentralen år 2002. Enligt utredningen har magistraterna inte någon tydlig enhetlig tolkningslinje då det gäller tillämpning av 4 § 1 mom. i lagen om hemkommun. En del av magistraterna ansåg att en utländsk studerande som kommit till Finland på basis av ett tillfälligt uppehållstillstånd inte kan få hemkommun i Finland förrän han har fått ett nytt och kontinuerligt uppehållstillstånd. En del av magistraterna ansåg för sin del att det faktum att en utlänning har kommit till Finland för att studera i sig inte är något hinder för erhållande av hemkommun om övriga förhållanden visar att han har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland. I de sist nämnda fallen har enligt utredningen dock förekommit olika tolkningslinjer mellan magistraterna vid definiering av avsikten att bosätta sig permanent i Finland. Veterligen har den tolkningslinje som magistraterna iakttagit inte på något avgörande sätt ändrats mot större enhetlighet efter utredningen 2002.

Om de missförhållanden som råder då det gäller bestämmande av rätt till hemkommun för utländska studeranden har ställts två skriftliga frågor till Riksdagen (SS 766/2004 rd och SS 21/2005 rd). I de skriftliga frågorna har konstaterats att lagen om hemkommun och lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet är olika till sitt innehåll och att tolkningen av dem vid de olika myndigheterna är oenhetlig. På grund av dessa faktorer är utländska studeranden inte jämlika på olika håll i landet då det gäller tillgången till offentliga service. I svaren på de skriftliga frå-

smålen har konstaterats att tolkningen av den bestämmelse i lagen om hemkommun som gäller bestämmande av utländska studerandes hemkommun har varit oenhetlig och att det är nödvändigt att förtydliga bestämmelsen för att förenhetliga avgörandepraxis.

Enligt 51 § i utlänningslagen (301/2004) beviljas en utlänning som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta boplatssättningsland eller om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. Innan tillstånd enligt 51 § i utlänningslagen beviljas granskas inte bara en enskild sökandes behov av internationellt skydd utan också att förutsättningarna för uppehållstillstånd som beviljas enligt 52 § av individuella mänskliga orsaker eller på grund av familjeband uppfylls. Tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder att avlägsna en utlänning ur landet beviljas i det fall att utlänningen inte kommer att stanna kvar i Finland. Trots att uppehållstillståndet är tillfälligt och den därpå baserade vistelsen är avsedd att vara kortvarig har det dock i vissa situationer visat sig att vistelsen i Finland då det gäller personer som fått uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen de facto blivit långvarig. På grund av det tillfälliga uppehållstillståndet har dessa personer inte fått hemkommun i Finland och i praktiken eventuellt delvis hamnat utanför det normala ekonomiska och sociala skyddsnetet.

Begreppet hemkommun används förutom i lagen om hemkommun även allmänt i den övriga gällande lagstiftningen. Enligt en utredning som gällde den uppdaterade lagstiftningen i Statens författningsdata (Finlex) ingår i den gällande lagstiftningen över hundra lagar och förordningar i vilkas enskilda bestämmelser föreskrivs om de rättsliga verkningarna av en persons hemkommun. Dessa bestämmelser kan grovt indelas i sex huvudgrupper: 1) bestämmelser som gäller myndigheternas behörighet eller behörig domstol (ca 30 % av alla bestämmelser), 2) bestämmelser som gäller enskilda medborgares rätt (t.ex. jakträtt, rösträtt) eller skyldighet (t.ex. anmälningsskyldighet) (ca 20 % av alla bestämmelser), 3) bestämmelser som gäller myndigheternas skyldighet att vidta åtgärder (t.ex. anmälningsskyldighet, vårdskyldighet)

(ca 20 % av alla bestämmelser), 4) bestämmelser som gäller datainnehållet i register eller liknande (t.ex. innehållet i vallängder, intyg eller registerutdrag) (ca 10 % av alla bestämmelser), 5) bestämmelser som gäller fastställande av hemkommun eller motsvarande (t.ex. kommuntillhörighet eller församlingsmedlemskap) (ca 10 % av alla bestämmelser) samt 6) bestämmelser som gäller andra frågor (t.ex. uppgifters offentlighet eller sekretess, grunden för finansieringsanalys, fastställande av betalningsandel, tillämpningsområdet för en lag) (ca 10 % av alla bestämmelser).

Begreppet hemkommun har varit av betydelse även i vissa av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Av resultatet av den utredning som gjordes i den del som omfattar högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i Finlex framgår att ca 50 rättsfall har varit sådana där begreppet hemkommun har inverkat på avgörandet. I de rättsfall som undersöktes var det huvudsakligen fråga om förvaltnings tvistemål i vilka en persons hemkommun hade antingen direkt eller indirekt rättslig betydelse vid avgörandet. Tvistemålet var i dessa fall närmast fördelningen av kostnadsansvar mellan kommunerna eller skyldigheten att ordna tjänster eller medborgares rätt att få vissa tjänster av kommunen eller ersättning för kostnaderna för en tjänst. I rättsfallen ingick även klagomål som gällde fastställande av en persons hemkommun, beskattning, myndighetens behörighet, jakträtt samt besvär rätt då det gäller en myndighets avgörande.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att 4 § i lagen om hemkommun ändras så att i 1 mom. föreskrivs om de allmänna och särskilda villkoren för erhållande av hemkommun för en person som flyttar till Finland. Dessutom föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. i vilket bestäms de kriterier som kan beaktas när i de fall som särskilt nämns i 1 mom. utreds huruvida syftet med stadigvarande boende, som är en särskild förutsättning för erhållande av hemkommun, finns. På grund av tillägget blir det nuvarande andra momentet tredje moment i oförändrad form.

Enligt bestämmelsen skall alltid som första

fråga då det gäller hemkommun avgöras huruvida villkoren för permanent inflyttning uppfylls eller huruvida personens vistelse i Finland bör anses vara av tillfällig karaktär. Ifall villkoren för stadigvarande inflyttning uppfylls kan beslutet om invandrarens hemkommun och bostad i Finland fattas i enlighet med lagen om hemkommun. Det betyder att det åtminstone i teorin är möjligt i enskilda fall att boendet i Finland är tillfälligt trots att de allmänna och särskilda villkoren för inflyttning uppfylls om t.ex. personen i fråga av familjeskäl eller andra motsvarande skäl själv vill bevara sin stadigvarande bostad i ursprungslandet. I det fallet kan personen i fråga anmäla bara sin tillfälliga bostad i Finland till magistraten. Regleringen motsvarar då den valmöjlighet som 2 § 2 mom. i lagen om hemkommun ger då det gäller flyttning inom landet.

Enligt paragrafens 1 mom. skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun om de särskilda villkor som nämns i den föreslagna bestämmelsen uppfylls. Bestämmelsen anger de allmänna villkoren för erhållande av hemkommun, vilka är inflyttning och bosättning i Finland. De allmänna villkoren är ovillkorliga och gäller alla invandrargrupper. Trots att det inte nämns särskilt i bestämmelsen skall den som flyttar in i landet naturligtvis ha de tillstånd och dokument som eventuellt krävs för ankomst till och vistelse i Finland. Enligt 9 § i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Finska medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. På utlänningars inresa och utresa samt på deras vistelse och arbete i Finland tillämpas utlänningslagen och de föreskrifter som utfärdas med stöd av den samt de internationella avtal som binder Finland. Om av invandrare på basis av ovan nämnda lagstiftning krävs resedokument och uppehållstillstånd, skall han ha de dokument som krävs för att han skall ha möjlighet att få hemkommun enligt lagen om hemkommun i Finland. De grundläggande bestämmelserna om utländska

medborgares inflyttning ingår i 11 § i utlänningslagen samt bestämmelserna om uppehållsrätt och rätt till fri rörlighet i Finland i lagens 40 och 41 §.

I bestämmelsen nämnda särskilda villkor skulle vara alternativa kriterier, av vilka någon alltid bör uppfyllas för att en invandrare skall få hemkommun i Finland. De särskilda villkoren för erhållande av hemkommun i samband med invandring har i bestämmelsen definierats på ett uttömmande sätt.

Enligt momentets 1 punkt skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun om han är finsk medborgare. Bestämmelsen stämmer överens med 9 § 3 mom. i grundlagen enligt vilket finska medborgare inte får hindras från att komma in i landet. På grund av detta är bestämmelsen närmast informativ.

Enligt momentets 2 punkt skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun om han har i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till kontinuerlig eller permanent vistelse. Avsikten är att bestämmelsen gäller sådana utländska medborgare som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller därmed jämförbara personer. Erhållande av hemkommun skulle i dessa fall vara direkt bunden till uppehållstillståndets status. Om uppehållstillstånd för kontinuerlig eller permanent vistelse föreskrivs i 4 kap. i utlänningslagen. I 10 kap. i lagen ingår specialbestämmelser om Europeiska unionens medlemsstaters medborgares och därmed jämförbara personers vistelse i Finland.

Enligt momentets 3 punkt skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun om han är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och han har registrerat sin uppehållsrätt enligt utlänningslagen om sådan registrering krävs av honom. I 10 kap. i utlänningslagen ingår specialbestämmelser om Europeiska unionens medlemsstaters medborgares och därmed jämförbara personers vistelse i Finland och villkoren för den. Enligt lagens 153 § hör till denna grupp uni-

onsmedborgare och dessutom medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz samt deras familjemedlemmar och andra anhöriga. I lagens 154 § ingår definitionen av familjemedlemmar. Dessutom anges i lagens 157 § att nordiska medborgare har rätt att resa in i landet utan pass och att vistas i Finland utan att registrera sin uppehållsrätt. Nordiska medborgares specialställning baserar sig på protokollet angående befrielse för medborgare i Finland, Danmark, Norge och Sverige från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet inneha pass och uppehållstillstånd (FördrS 17/1954) samt överenskommelsen om gemensam nordisk marknad och det därtill anslutna protokollet (FördrS 39 och 40/1983), till vilka även Island har anslutit sig. Anmälning av flyttningsuppgifter mellan de nordiska länderna berörs dessutom av överenskommelsen mellan de nordiska länderna om folkbokföring (FördrS 49/1990). Den nya nordiska överenskommelsen som gäller anmälan av flyttningsuppgifter har undertecknats i Stockholm den 1 november 2004. Överenskommelsen har godkänts i Finland och en lag (955/2005) om sättande i kraft av den har utfärdats den 2 december 2005. Den nya överenskommelsen träder i kraft den 1 januari 2007. Enligt den föreslagna bestämmelsen förutsätter erhållande av hemkommun alltid, med undantag av nordiska medborgare, att personen har registrerat sin uppehållsrätt i Finland i enlighet med utlänningslagen. I fråga om registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt och villkoren för registreringen föreskrivs i 159 § i utlänningslagen. Vid tillämpningen av bestämmelserna kan med registrering jämföras förfarande i enlighet med 161 och 162 § i utlänningslagen som gäller en unionsmedborgares familjemedlem som inte själv är unionsmedborgare. De föreslagna bestämmelserna stöder även för sin del nationell verkställighet av Europaparlamentets och rådets direktiv (2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Enligt momentets 4 punkt skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun, om han är en sådan persons familjemedlem som har i lagen

om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. Utgångspunkten är att en utländsk medborgares familjemedlem enligt utlänningslagen beviljas ett likadant uppehållstillstånd som anknytningspersonen. Begreppet anknytningsperson definieras i 3 § 15 punkten i utlänningslagen. De grundläggande bestämmelserna om en familjemedlems uppehållstillstånd finns i 45 § 3 mom. och 47 § 3 mom. i utlänningslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen avses med familjemedlem make eller maka, part i registrerat partnerskap, barn som är beroende av personen i fråga för sin försörjning samt minderåriga barns vårdnadshavare. Likaså kan en persons vuxna barn samt vuxnas föräldrar undantagsvis höra till familjen, om den person som bor i Finland faktiskt har ansvarat för deras välfärd och utkomst. Makar kan oberoende av kön anses utgöra en familj om det har gemensam vårdnad av ett barn eller de har bott i äktenskapsliknande förhållande i gemensamt hushåll minst två år.

Enligt momentets 5 punkt skall hemkommunen och bostaden där för en person som kommit till Finland och bor här bestämmas enligt lagen om hemkommun om han har i utlänningslagen avsett uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och han dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland. Avsikten är att bestämmelsen gäller sådana utländska medborgare som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller därmed jämförbara personer. Med tillstånd som ger rätt till tillfällig vistelse avses tidsbegränsat uppehållstillstånd som nämns i 33 § 2 mom. i utlänningslagen och som har beviljats för vistelse av tillfällig karaktär i landet. Sådant tillstånd beviljas bl.a. för tillfälligt arbete, näringsidkande och studier. Tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas i princip första gången för ett år och efter det för högst tre år åt gången. Enligt bestämmelsen kräver erhållande av hemkommun i Finland dessutom att den som flyttar in i landet med beaktande av hans förhållanden som helhet har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland. Den som flyttar in i landet är skyldig att lägga fram en utredning om syftet att bosätta sig permanent i Finland. Utredningen skall vara minst sådan att avsikten att bosätta sig permanent åtmin-

stone är sannolik. Med beaktande av förhållandena som helhet avses i bestämmelsen att syftet med permanent boende alltid skall basera sig på invandrarrens subjektiva viljeyttring och dessutom på faktorer som kan fastställas objektivt och konstateras utifrån. Enbart invandrarrens egen anmälan om avsikt att bosätta sig permanent i Finland är alltså inte en tillräcklig förutsättning för erhållande av hemkommun. I paragrafens andra moment ingår kriterier, som kan beaktas då syftet att bosätta sig permanent utreds. Eftersom man inte kräver fullt bevis på avsikten att bosätta sig permanent bör bestämmelsen tolkas snävt.

Dessutom föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. där man räknar upp exempel på de faktorer som kan beaktas då den i 1 mom. 5 punkten nämnda avsikten att bosätta sig permanent utreds. Bestämmelsen motsvarar till centrala delar innehållet i 3 a § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. Den största skillnaden mellan bestämmelserna är att enligt den föreslagna bestämmelsen har studeranden samt personer som vistas i Finland i enlighet med 51 § i utlänningslagen under vissa förutsättningar möjlighet att erhålla hemkommun i Finland. Förteckningen i bestämmelsen är inte fullständig, vilket innebär att även andra liknande faktorer kan beaktas vid bedömningen. Utredning av avsikten att bosätta sig permanent bör dock alltid basera sig på en så objektiv helhetsbedömning av situationen som möjligt. Dessutom bör vid avgörandet beaktas att bestämmelsen kompletterar regleringen i 1 mom. 5 punkten och bör därför även den tolkas snävt.

Enligt momentets 1 punkt kan som en faktor som visar att personen har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland beaktas att han är av finländsk härkomst. Med finländsk härkomst avses att personen i fråga har haft finskt medborgarskap vid sin födelse, som han senare har förlorat, eller att hans släkting i rakt stigande led är eller har varit av finländsk härkomst. Den personkrets som bestämmer släktskapet kan dock inte vara helt öppen vid tillämpning av bestämmelsen, utan gränsen kan i praktiken dras t.ex. vid personens far- eller morföräldrar.

Enligt momentets 2 punkt kan som en faktor som visar att personen har för avsikt att

bosätta sig permanent i Finland beaktas att han tidigare har haft i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. Tidigare hemkommun i Finland kan t.ex. på tjänstens vägnar utredas med hjälp av de uppgifter som finns i befolkningsdatasystemet. Vid tillämpning av denna bestämmelse kan med hemkommun jämföras även boningsort enligt tidigare lagstiftning.

Enligt momentets 3 punkt kan som en faktor som visar att en person har för avsikt att permanent bosätta sig i Finland beaktas att han har ett giltigt arbetsavtal eller annan därmed jämförbar utredning av minst två års arbete eller studier i Finland. Bestämmelsen gäller förutom dem som utför lönearbete även yrkesutövare och näringsidkare samt studerande som avlägger yrkes- eller högskoleexamen. Grundskole- och gymnasiestudier anses inte som i bestämmelsen avsedda studier.

I praktiken skapar paragrafens 2 mom. 1-3 punkterna möjligheter för personen i fråga att i dessa fall få hemkommun i Finland genast när han kommer in i landet om en objektiv helhetsbedömning av situationen ger vid handen att boendet i Finland faktiskt är av stadigvarande karaktär.

Enligt momentets 4 punkt kan som en faktor som visar att personen har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland beaktas att han har haft en tillfällig bostad i Finland utan avbrott i minst ett års tid efter invandringen. Förekomsten av en tillfällig bostad kan utredas på tjänstens vägnar t.ex. med hjälp av uppgifter som förts in i befolkningsdatasystemet om i 7 § i lagen om hemkommun avsedd anmälan om bostaden har lämnats till magistraten. Om tillfälligt boende inte har registrerats i befolkningsdatasystemet kan boendet bevisas t.ex. med en skriftlig försäkran av hyresvärden eller grannarna eller på annat motsvarande och tillförlitligt sätt. Av regleringen följer i praktiken att en person som lagligt bor i Finland på basis av tillfälligt uppehållstillstånd har möjlighet att få hemkommun i Finland efter ett års tillfällig vistelse om en objektiv helhetsbedömning av situationen visar att hans boende i Finland faktiskt är av stadigvarande eller långvarig karaktär. Det innebär att t.ex. en person som enligt 51 § i utlänningslagen har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd och en person som

avses i 93 § samma lag som faktisk bott i Finland en längre tid kan få hemkommun i Finland med stöd av ovan nämnda bestämmelse.

3. Propositionens konsekvenser

Propositionen utvidgar den personkrets av utländska medborgare som har rätt att få hemkommun i Finland. Till största delen skulle denna utvidgning gälla familjemedlemmar till utländska medborgare som redan är stadigvarande bosatta i Finland, utländska yrkes- och examensstuderande och personer som med stöd av 51 § i utlänningslagen bor i Finland på basis av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Eftersom avsikten är att tolka de föreslagna bestämmelserna snävt gäller utvidgningen dock inte automatiskt alla personer som hör till ovan nämnda grupper. Det är dock sannolikt att en stor del av dem kommer att få hemkommun i Finland till följd av förslaget. Dessutom förtydligar den föreslagna ändringen förutsättningarna för unionsmedborgare och med dem jämförbara personer att erhålla hemkommun och kan av den anledningen öka eller åtminstone i någon mån påskynda deras möjligheter att få hemkommun i Finland. Det är dock omöjligt att på basis av de uppgifter som finns bedöma hur stor en eventuell ökning är.

Enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet bodde ca 115 000 utländska medborgare permanent och ca 11 000 tillfälligt i Finland i april 2006. Av de utländska medborgare som antecknats som tillfälligt boende hade ca 3800 personer registrerats som studerande i befolkningsdatasystemet. Av utländska medborgare som är permanent bosatta i Finland är ca 40 000 personer medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen.

Enligt uppgifter från utlänningsverket har efter det att utlänningslagen trätt i kraft (den 1 maj 2004) beviljats sammanlagt ca 4 800 permanenta eller kontinuerliga uppehållstillstånd samt ca 7 900 tillfälliga uppehållstillstånd i Finland. Av de sist nämnda tillfälliga uppehållstillstånden var i augusti 2006 ca 3100 sådana som beviljats på basis av studier och ca 360 tillfälliga uppehållstillstånd som beviljats på basis av 51 § i utlänningslagen. Dessutom har efter utlänningslagens ikraftträdande ca 9 800 medborgare i någon med-

lemsstat i Europeiska unionen eller personer som jämställs med dessa registrerat sin uppehållsrätt i Finland i enlighet med utlänningslagen.

Propositionen har i första hand kommunal-ekonomiska konsekvenser. Det är sannolikt att efterfrågan på och behovet av offentlig service såsom social- och hälsovårdstjänster ökar något på grund av propositionen. Utvidgningen av personkretsen gäller i första hand sådana kommuner där det redan nu bor eller vistats ett betydligt antal utländska medborgare samt högskoleorter. Å andra sidan bör man även beakta att propositionen på lång sikt kan ha positiva verkningar på befolkningsutvecklingen i kommunerna, t.ex. så att utbildade personer efter avslutade studier bosätter sig permanent i Finland och på så sätt genom sin insats bidrar till att främja välförhållandet i sitt hemkommun. Det är dock svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för olika kommuner eftersom på invandrades val av boningsort och deras behov av offentlig service och graden av dess användning inverkar synnerligen många faktorer på individuell nivå och för närvarande finns det inte några undersökta och tillförlitliga uppgifter om dessa faktorer.

Då det gäller hela det kommunala fältet kan dock följande konstateras: om alla de personer, som för närvarande vistas i Finland på basis av ett tillfälligt uppehållstillstånd, antingen som studerande eller med stöd av 51 § i utlänningslagen, erhåller hemkommun i Finland föranleds kommunerna enligt uppskattning en kalkylerad kostnadsökning i netto på ca 8 miljoner euro. Uppskattningen baserar sig på att största delen av dessa personer är i arbetsför ålder, varvid inverkan på utgifterna beräknas bli mindre än det genomsnittliga kostnadsutfallet. På uppskattningen har även inverkat det faktum att behovet av tjänster och deras nyttjandegrad beror på synnerligen många individuella faktorer. Eftersom det inte finns noggranna uppgifter om ovan nämnda personers livssituation har de beaktats vid uppskattningen endast i de kostnader och kommunernas självfinansieringsandelar som bestäms på basis av åldersstrukturen.

Vid bedömning av propositionens konsekvenser bör dock även beaktas att proposi-

tionens kommunalekonomiska verkningar i princip i allmänhet är liknande som den inverkan som flyttningsrörelsen i vilket fall som helst har på kommunalekonomin. De verkliga ekonomiska konsekvenserna är beroende av huruvida den som flyttar till kommunen använder kommunala tjänster. Invandrarens ålder och familjeförhållanden har en avgörande betydelse då det gäller användningen av kommunens tjänster. Invandrare som är studerande eller unga i arbetsför ålder har den minst ökande inverkan på kommunens utgifter. Användningen av hälsovårdstjänster skiljer sig sannolikt inte från användarprofilen för andra som flyttar till kommunen. Om familjen följer med eller om invandraren bildar familj leder det till användning av dagvårds- och utbildningstjänster medan arbete ger skatteintäkter till kommunen. Kostnader för utkomststöd kan uppstå av samma orsaker som för andra som flyttar till kommunen. Den mest avgörande tiden då det gäller kommunens kostnader är invånarnas sista levnadsår, dvs. i praktiken åldersklasserna över 75 år. De invandrare som avses i propositionen placerar sig dock inte i dessa åldersklasser, varvid man kan anta att invandrare inte föranleder exceptionella kostnader för kommunalekonomin jämfört med de ekonomiska konsekvenser som flyttningsrörelsen i allmänhet har på kommunalekonomin.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet.

Vid den grundläggande beredningen av propositionen skickades till de myndigheter som behandlar invandrarärenden samt vissa andra intressegrupper en enkät om behovet att i lagen om hemkommun ändra och precisera den reglering som gäller invandring. I det ändringsförslag som sändes för utlåtande försökte man i mån av möjlighet beakta resultatet av enkäten.

Det har begärts utlåtanden om propositionen av följande organisationer: Helsingfors stad, Helsingfors universitet, Joutseno stad, Folkpensionsanstalten, magistraterna, Uleåborgs stad, inrikesministeriets kommunavdelning och utlänningsavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunför-

bund, Finlands studentkårers förbund rf, Tammerfors stad, Tekniska högskolan, arbetsministeriet, Utlänningsverket samt Befolkningsregistercentralen.

Utlåtande gavs av Ålands landskapsstyrelse (magistratavdelningen), magistraten i Esbo, Helsingfors stad, Helsingfors universitet, magistraten i Hyvinge, Folkpensionsanstalten, magistraten i Karleby, magistraten i Kuopionejden, Uleåborgs stad, magistraten i Uleåborg, magistraten i Rovaniemi, magistraten i Seinäjoki, inrikesministeriets kommunavdelning och utlänningsavdelning, Suomen Henkikirjoittajyhdistys ry, Finlands Kommunförbund, Finlands studentkårers förbund rf, Tammerfors stad, Tekniska högskolan, magistraten i Åbo, arbetsministeriet, Utlänningsverket, magistraten i Vanda samt Befolkningsregistercentralen.

Största delen av remissinstanserna ansåg att det är nödvändigt att ändra 4 § i lagen om hemkommun och förhöll sig positivt till ändringsförslaget och ansåg att det förenhetligar och förtydligar tillämpningsförfarandet. Största delen av remissinstanserna understödde även de ändringsförslag som gäller förbättring av ställningen för studeranden och personer som på grund av arbetet flyttar in i landet. Dessutom lade remissinstanserna fram förslag till ändringar och preciseringar i propositionen och i detaljmotiveringen till den, vilka man i mån av möjlighet har försökt beakta i denna proposition.

Mest kritisk till ändringsförslaget var Finlands Kommunförbund. I sitt utlåtande ansåg Kommunförbundet att man inte bör göra några ändringar i lagen om hemkommun i detta skede eftersom faktorer som inverkar på frågan behandlas både i en arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt 2005 med uppdrag att i enlighet med EU:s förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen utreda ersättandet av sjukvårdskostnader och i ett aktuellt projekt gällande servicestruktur. Dessutom poängterade Kommunförbundet, liksom även de städer som avgett utlåtande, att de kommunalekonomiska verkningarna av propositionen noggrant bör utredas och att de kostnader som föranleds av en eventuell ändring av bestämmelserna skall ersättas till kommunerna till fullt belopp.

Även arbetsministeriet förhöll sig reserve-

rat till ändringsförslaget. I sitt utlåtande underströk ministeriet att eftersom beslutet om erhållande av hemkommun på ett avgörande sätt inverkar på utlänningens rätt till social- och hälsovårdstjänster och rätt till vissa penningförmåner bör i lagen på ett tydligt och exakt sätt föreskrivas om förutsättningarna för erhållande av hemkommun. Behandlingen av dessa rättigheter som hänför sig till erhållande av hemkommun har enligt ministeriet också fått alldeles för lite uppmärksamhet i förslaget som skickades på remiss. Ministeriet ansåg även att frågan om hur mycket tillfälliga uppehållstillstånd, som beviljats på olika grunder, väger vid erhållande av hemkommun borde ha utretts noggrannare. Dessutom ansåg arbetsministeriet att beredningen av den proposition som nu sänts för utlåtande borde fortsätta tväradministrativt eftersom erhållande av hemkommun de facto avgör

om personen i fråga har rätt och möjlighet till tjänster och förmåner som baserar sig på bostaden. Också magistraten i Hyvinge föreslog fortsatt beredning inom ramen för samarbete på en bredare bas.

Propositionen har behandlats vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning i enlighet med förhandlingsförfarandet i 8 § i kommunallagen (365/1995).

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft inom ungefär tre månader efter det att den antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägg Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 4 § i lagen om hemkommun

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 11 mars 1994 om hemkommun (201/1994) 4 § 1 mom., samt
fogas till 4 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

4 §

Hemort vid inflyttning till landet

Hemkommunen och bostaden där för en person som har kommit till Finland och som bor här skall bestämmas enligt denna lag, om han

- 1) är finsk medborgare,
- 2) har ett i utlänningslagen (301/2004) avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till kontinuerlig eller permanent vistelse,
- 3) är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och han har registrerat sin uppehållsrätt i enlighet med utlänningslagen, om sådan registrering krävs av honom,
- 4) är familjemedlem till en sådan person som har i denna lag avsedd hemkommun i Finland, eller

5) har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland.

Som faktorer som visar att en i 1 mom. 5 punkten avsedd person är stadigvarande bosatt i Finland beaktas bland annat att han

- 1) är av finländsk härkomst,
- 2) har tidigare haft i denna lag avsedd hemkommun i Finland,
- 3) har ett giltigt arbetsavtal eller annan därmed jämförbar utredning om minst två års arbete eller studier i Finland, eller
- 4) har haft tillfällig bostad i Finland i minst ett års tid utan avbrott efter inflyttningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 oktober 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Hannes Manninen*

Lag

om ändring av 4 § i lagen om hemkommun

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 11 mars 1994 om hemkommun (201/1994) 4 § 1 mom., samt
fogas till 4 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

4 §

Hemort vid inflyttning till landet

Hemkommunen för en person som flyttat in till landet bestäms enligt 2 §, om han bor i Finland och har för avsikt att stadigvarande bosätta sig här och om han dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse, såvida sådant tillstånd krävs av honom.

Föreslagen lydelse

4 §

Hemort vid inflyttning till landet

Hemkommunen *och bostaden där* för en person som *har kommit till Finland och som bor här skall bestämmas enligt denna lag, om han*

- 1) är finsk medborgare,
- 2) har ett i utlänningslagen (301/2004) avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till kontinuerlig eller permanent vistelse,
- 3) är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och han har registrerat sin uppehållsrätt i enlighet med utlänningslagen, om sådan registrering krävs av honom,
- 4) är familjemedlem till en sådan person som har i denna lag avsedd hemkommun i Finland, eller
- 5) har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland.

Som faktorer som visar att en i 1 mom. 5 punkten avsedd person är stadigvarande bosatt i Finland beaktas bland annat att han

- 1) är av finländsk härkomst,
- 2) har tidigare haft i denna lag avsedd hemkommun i Finland,
- 3) har ett giltigt arbetsavtal eller annan

*därmed jämförbar utredning om minst två
års arbete eller studier i Finland, eller*
*4) har haft tillfällig bostad i Finland i
minst ett års tid utan avbrott efter inflytt-
ningen.*

Denna lag träder i kraft den 20 .