

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2002 rd

Utredning om vissa begränsningar som gäller ändring av hemkommunen

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Inrikesministeriet lämnade den 7 oktober 2002 en utredning om vissa begränsningar som gäller ändring av hemkommunen (MINU 2/2002 rd) till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingschef Hannu Mäkelä och lagstiftningsråd Terhi Lehtonen, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Anne-Marie Brisson, social- och hälsovårdsministeriet.

Dessutom har Finlands Kommunförbund lämnat ett skriftligt utlåtande.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Enligt lagen om hemkommun (201/1994) bestäms en persons hemkommun i regel enligt faktiskt boende. I lagens 3 § föreskrivs om begränsningar som gäller ändring av hemkommunen. En persons hemkommun ändras enligt paragrafens 2 punkt inte om han bor i en annan kommun på grund av att han får vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden.

När förvaltningsutskottet behandlade regeringens proposition (RP 104/1993 rd) med förslag till lag om hemkommun ansåg det att det främsta syftet med reformen vara att kunna bestämma en persons hemkommun så att den så väl som möjligt svarar mot den materiella sanningen, dvs. en persons faktiska boende i en viss kommun (FvUB 27/1993 rd). Av utskottets betänkande framgår att lagförslaget i detta hänseende förbättrar bland annat de studerandes vill-

kor. Däremot uppfylls reformens centrala syfte inte när det gäller handikappade som bor på institutioner och personer som i verkligheten bytt hemkommun för att de får vård och omsorg av diverse andra skäl. Utskottet ansåg i sitt betänkande att lagstiftningen bör ändras för dem som hör till den sistnämnda gruppen för att ekonomiska faktorer som hänger samman med bostaden de facto inte ska göra det omöjligt att uppnå reformens huvudsakliga syfte.

Förvaltningsutskottet begärde den 17 september 2002 med hänvisning till 47 § 2 mom. i grundlagen en skriftlig utredning från inrikesministeriet med en redogörelse åtminstone för läget beträffande tillämpningen av 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun, eventuella problem med tillämpningen av lagstiftningen, den nuvarande ordningens ekonomiska konsekvenser för olika kommuners ekonomi och ministeriets bedöm-

ning om det är nödvändigt och möjligt att lindra eller slopa begränsningen för bestämning av hemkommunen i 3 § 2 punkten. Vidare har utskottet anmodat ministeriet att bedöma det aktuella läget också med tanke på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

INRIKESMINISTERIETS UTREDNING

Inledning

Inrikesministeriet har inhämtat utlåtanden om saken av social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunförbund samt Helsingfors, Vanda, Åbo, Uleåborgs och Tammerfors städer. Dessutom har nio magistrater lämnat utlåtande.

I lagen om hemkommun (201/1994) föreskrivs hur en persons hemkommun och bostad där bestäms och om procedurerna för detta. Enligt lagen gör magistraten en anteckning om personens hemkommun i befolkningsdatasystemet. Oberoende av anteckningen i datasystemet kan en persons hemkommun bestämmas självständigt inom varje förvaltningsområde med tillämpning av lagen om hemkommun (t.ex. HFD 26.5.1999/1275). Men magistratens anteckningar om hemkommunen har de facto en starkt styrande effekt på myndigheternas verksamhet inom andra förvaltningsområden. En bidragande orsak är den offentliga tillförlitligheten i de uppgifter som blivit införda i befolkningsdatasystemet.

Om tillämpningen av 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun

I samband med behandlingen av lagen om hemkommun i riksdagen ansåg förvaltningsutskottet att det i den nya lagen var möjligt att ta in vissa begränsningar för valet av hemkommun när det gäller social- och hälsovårdstjänster (FvUB 27/1993 rd). Därför luckrades 3 § 2 punkten upp i jämförelse med regeringens proposition (RP 104/1993 rd) så till vida att en persons hemkommun inte ändras om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av att han får vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden. Ändringen avsåg att tillgodose så-

väl kommunernas som kommuninvånarnas för-
måner och intressen.

Enligt utredningen om tillämpningspraxis är inte bara lagens förarbeten utan också högsta förvaltningsdomstolens förhandsavgöranden vägledande för magistraterna i tillämpningen av 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun. Magistraterna har på det hela taget ansett att lagrummet är svårt att tillämpa för att det ger rum för tolkningar. De har också ansett att det inte finns någon folkbokföringsmässig grund för begränsningen i lagrummet.

Remissinstanserna framhåller att det är rätt vanligt med meningsskiljaktigheter mellan kommunerna när det gäller bestämning av hemkommunen och ansvaret för att ordna och finansiera tjänster. Det finns en hel del rättspraxis att falla tillbaka på i olika rättsinstanser. Som exempel kan nämnas högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD:1997:67 att hemkommunen för en person i fortlöpande sjukhusvård efter lagens ikraftträdande var den kommun som familjens övriga medlemmar hade flyttat till och där det sjukhus låg som personen skickats till för vård. Enligt avgörandet 17.12.1996/3878 ändrades en persons hemkommun när han flyttade från ett vårdhem i en kommun till ett vårdhem i en annan, eftersom boendet huvudsakligen ansågs bero på att personen behövde bo i närheten av sina barn, som bodde i den kommun där det nya vårdhemmet var beläget. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det handlade om byte av vårdhem som var personens bostad. Dessa förhandsavgöranden kan anses styra tillämpningen av 3 § 2 punkten.

Flera remissinstanser har påpekat att det finns en möjlig konflikt mellan bestämmelserna om hemkommun och de grundläggande rättigheterna, inte minst den fria rörligheten. I utlåtandena framhålls bl.a. att hemkommunsbestämmelserna inte garanterar klienter i social- och hälsovårdsinstitutioner samma grundläggande rätt att inom ramen för den fria rörligheten flytta från en kommun till en annan eller rätt att få sin hemkommun ändrad. Å andra sidan garanterar bestämmelserna om hemkommun i lagen om hemkommun och servicemålen i speciallagar rätt väl

en kontinuerlig tillgång till tjänster för en person som flyttar till en verksamhetsenhet i en annan kommun för vård eller omsorg.

Det nuvarande systemets konsekvenser för olika kommuners ekonomi

Konsekvenserna av lagen om hemkommun utreddes direkt efter att lagen trätt i kraft. En arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte den 1 juni 1994 klarlade lagstiftningsreformens effekter för migrationen och kommunernas ekonomi (arbetsgruppsbetänkande Effekterna av lagen om hemkommun för kommunernas ekonomi, IM 4/1995). Eftersom ändringarna i lagen om hemkommun jämfört med de tidigare bestämmelserna om samma sak i befolkningsdatalagen inte betydde några större ändringar för dem som vårdades på institution analyserade arbetsgruppen i sin utredning effekterna av ändringen främst till den del den nya lagen om hemkommun ändrade på den tidigare lagstiftningen, i praktiken alltså närmast i fråga om studerande. Inrikesministeriet känner inte till någon utredning om konsekvenserna av lagen om hemkommun för kommunernas ekonomi till den del det gäller kostnaderna för vård eller omsorg vid verksamhetsenheter inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden.

Behov och möjligheter att lindra eller slopa begränsningen i 3 § 2 punkten lagen om hemkommun

Enligt förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 27/1993 rd) bör den övriga lagstiftningen om situationen för handikappade som bor i institutio-

ner och personer som de facto ändrat hemkommun på grund av att de av andra orsaker får vård eller omsorg korrigeras i framtiden så att ekonomiska faktorer i anknytning till bostaden de facto inte hindrar att reformens huvudsakliga syfte uppnås, dvs. att hemkommunen svarar mot faktiskt boende i en viss kommun. Den ovan avsedda övriga lagstiftningen har dock inte ändrats efter det att lagen om hemkommun trädde i kraft. Därför finns det enligt inrikesministeriet inte för tillfället några möjligheter att slopa begränsningen enbart i 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun.

Inrikesministeriet menar därför att det behövs en bred utredning av förutsättningarna för att ändra eller slopa 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun. En ändring skulle sannolikt få rätt omfattande konsekvenser för kommunernas ekonomi, kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten och grunderna för statsandel till kommunerna. Det skulle betyda indirekta konsekvenser för kommunernas serviceproduktion och den vägen för medborgarnas tillgång till grundläggande trygghet. Också bestämmelserna om grundläggande rättigheter i Finlands grundlag och genomförandet av dem bör analyseras.

Inrikesministeriet kommer att föreslå att social- och hälsovårdsministeriet tillsätter en bred arbetsgrupp eller kommission som utifrån de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska bedöma förutsättningarna för en ändring av lagstiftningen och de finansiella systemen inom social- och hälsovården och 3 § 2 punkten lagen om hemkommun.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det främsta syftet med lagen om hemkommun var att kunna bestämma en persons hemkommun så att den så väl som möjligt svarar mot den materiella sanningen, dvs. en persons faktiska boende i en viss kommun. Med anledning av den utredning utskottet fått vid utfrågningen av sak-

kunniga och ett utlåtande från social- och hälsovårdsutskottet föreslog förvaltningsutskottet i sitt betänkande om propositionen med förslag till lag om hemkommun att hemkommunen med avvikelser från huvudregeln i lagen om hemkommun inte ska ändras med stöd av 3 § 2 punkten, om en person bor i en annan kommun på grund

av att han får vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården där eller annars under motsvarande förhållanden (RP 104/1993 rd, FvUB 27/1993 rd, ShUB 9/1993 rd).

Förvaltningsutskottet utgår i sitt betänkande från att den övriga lagstiftningen om handikappade som bor i institutioner och personer som bytt hemkommun för att de av andra orsaker får vård eller omsorg bör ändras så att ekonomiska faktorer som har med bostaden att göra inte hindrar att reformens huvudsakliga syfte uppnås, dvs. att en persons hemkommun motsvarar hans faktiska boende i en viss kommun. Ministeriet har inte vidtagit åtgärder för att ändra lagstiftningen.

Av inrikesministeriets utredning framgår att det rätt allmänt förekommer meningsskiljaktigheter mellan kommunerna om hur hemkommunen ska bestämmas och om ansvaret för att ordna och finansiera tjänster. Det finns gott om rättspraxis i olika rättsinstanser om detta. Domstolarnas avgöranden har åtminstone delvis gjort det möjligt att bestämma hemkommunen utifrån huvudregeln i lagen om hemkommun utan hinder av 3 § 2 punkten. Men det förefaller helt klart att medborgarnas rätt enligt grundlagen att fritt välja var de vill bo inte uppfylls på behörigt vis.

Förvaltningsutskottet ser det som nödvändigt att förutsättningarna för att ändra eller slopa 3 §

2 punkten i lagen om hemkommun reds ut i grunden. En ändring får sannolikt omfattande konsekvenser för kommunernas ekonomi, kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten och grunderna för statsandel till kommunerna. För kommunernas serviceproduktion och den vägen för medborgarnas tillgång till grundläggande trygghet kommer effekterna att vara indirekta. Social- och hälsovårdsministeriet bör skyndsamt initiera en utredning där också bestämmelserna om grundläggande rättigheter i grundlagen och deras fullföljd analyseras.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att en bred arbetsgrupp eller kommission tillsätts vid första tillfälle för att väga in de grundläggande och mänskliga rättigheterna i en bedömning av förutsättningarna för att ändra lagstiftningen och de finansiella systemen inom social- och hälsovården och 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun och

att en utredning om detta arbete, dess innehåll, slutsatser och förslag lämnas till förvaltningsutskottet före den 31 december 2003.

Helsingfors den 16 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Marja Tiura /saml
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.