

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2002 vp

### Selvitys kotikunnan muuttamista koskevista eräistä rajoituksista

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Sisäasiainministeriö on 7 päivänä lokakuuta 2002 antanut hallintovaliokunnalle selvityksen kotikunnan muuttamista koskevista eräistä rajoituksista (MINS 2/2002 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämisspäälikkö Hannu Mäkelä ja lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen, sisäasiainministeriö
- hallitussihteeri Anne-Marie Brisson, sosiaali- ja terveysministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— Suomen Kuntaliitto.

#### HALLINTOVALIOKUNNAN SELVITYSPYYNTÖ

Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalaissa (201/1994) säädetyn pääsäännön mukaan tosiasiallisen asumisen perusteella. Kyseisen lain 3 §:ssä säädetään kotikunnan muuttumista koskevista rajoituksista. Henkilön kotikunta ei muutu pykälän 2 kohdan mukaan, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa.

Hallintovaliokunta on käsitellessään kotikuntalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 104/1993 vp) katsonut, että uudistuksen keskeisin tavoite on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman hyvin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä kunnassa (HaVM 27/1993 vp). Valiokunnan mietinnöstä ilmenee, että tässä suhteessa lakiehdotus parantaa muun

muassa opiskelijoiden asemaa. Sen sijaan laitoksissa asuvien vammaisten ja muista eri syistä annettavan hoidon tai huollon vuoksi tosiasiallista kotikuntaa vaihtaneiden henkilöiden osalta uudistuksen keskeisin tavoite jää toteutumatta tässä yhteydessä. Valiokunta katsoi mietinnössään, että tulevaisuudessa olisi viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvien asemaa koskevaa muuta lainsäädäntöä tarpeen korjata siten, etteivät asuinpaikkaan liittyvät taloudelliset seikat tosiasiallisesti rajoittaisi uudistuksen päätavoitteen toteutumista.

Hallintovaliokunta on 17.9.2002 pyytänyt asiassa perustuslain 47 §:n 2 momenttiin viitaten sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen, josta on tullut ilmetä ainakin kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan soveltamisen tilaa koskeva kuvaus, lainsäädännön soveltamisessa ilmenneet ongelmat, nykyjärjestelyn taloudelliset vaiku-

tukset eri kuntien talouteen sekä ministeriön arvio tarpeista ja mahdollisuuksista lieventää tai poistaa kotikunnan määräytymistä koskeva 3 §:n 2 kohdan rajoitus. Lisäksi valiokunta on pyytänyt ministeriötä arvioimaan nykytilaa myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

## SISÄASIAINMINISTERIÖN SELVITYS

### *Johdanto*

Sisäasiainministeriö on saanut asiassa lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta sekä Helsingin, Vantaan, Turun, Oulun ja Tampereen kaupungeilta. Lisäksi lausunnon on antanut yhdeksän maistraattia.

Kotikuntalaissa (201/1994) säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä sekä siihen liittyvistä menettelysäännöksistä. Kotikuntalain mukaan maistraatti tekee väestötietojärjestelmään merkinnän henkilön kotikunnasta. Väestötietojärjestelmään tehdystä merkinnästä huolimatta henkilön kotikunta on mahdollista ratkaista kullakin hallinnonalalla itsenäisesti soveltaen kotikuntalakia (esim. KHO 26.5.1999/1275). Maistraatin tekemillä kotikuntamerkinnoilla on kuitenkin huomattava tosiasiallinen ohjaava vaikutus muiden hallinnonalojen viranomaisten toimintaan. Tähän vaikuttaa muun muassa väestötietojärjestelmään talletettuihin tietoihin liittyvä julkinen luotettavuus.

### *Kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan soveltamisesta*

Kotikuntalain säätämistä koskevan eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta katsoi, että uudessa kotikuntalaissa voidaan säätää sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta joitakin kotikunnan valintaa rajoittavia seikkoja (HaVM 27/1993 vp). Tämän johdosta kotikuntalain 3 §:n 2 kohtaa lavennettiin hallituksen esitykseen (HE 104/1993 vp) sisältyneestä muodosta siten, että henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Tällä muutoksella pyrittiin turvaa-

maan niin kuntien kuin kansalaistenkin edut ja intressit.

Soveltamiskäytännöstä saadun selvityksen mukaan kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan soveltamista maistraateissa ohjaavat lain esitöiden lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset. Maistraatit ovat kaiken kaikkiaan kokeneet lainkohdan soveltamisen tulkinnanvaraisena vaikeaksi. Maistraatit ovat myös katsoineet, että lainkohtaan sisältyvälle rajoitukselle ei ole väestökirjanpidollista perustetta.

Kotikunnan määräytymistä sekä palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevat kuntien väliset erimielisyydet ovat lausunnonantajilta saatujen tietojen mukaan melko yleisiä. Näistä on kertynyt myös runsaasti oikeuskäytäntöä eri oikeusasteista. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:1997:67, jonka mukaan jatkuvassa sairaalahoidossa olevan henkilön kotikunta oli kotikuntalain voimaantulon jälkeen se kunta, johon perheensä muut jäsenet olivat muuttaneet ja jonka alueella olevaan sairaalaan hänet oli siirretty hoidettavaksi. Päätöksen KHO 17.12.1996/3878 mukaan henkilön muuttaessa hoitokodista toisen kunnan alueella olevaan hoitokotiin henkilön kotikunta muuttui, koska asumisen katsottiin johtuvan pääasiassa siitä, että henkilöllä oli tarve asua uuden hoitokodin sijaintikunnassa asuvien lastensa läheisyydessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymys oli asuinpaikkana olevan hoitokodin vaihtamisesta. Muun muassa näiden ennakkopäätösten voidaan katsoa ohjaavan kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan soveltamista.

Useat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota mahdolliseen ristiriitaan kotikuntasäännösten ja perusoikeuksien, erityisesti liikkumisvapauden, välillä. Lausunnoissa on muun muassa todettu, että kotikuntasäännökset eivät turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon laitosisiakaalle samalla tavoin kuin muille kansalaisille henkilön liikkumisvapautteen liittyvää perusoikeutta muuttaa kunnasta toiseen eivätkä myöskään oikeutta saada kotikuntaansa muutettua, mutta että toisaalta kotikuntalain kotikuntasäännökset ja erityislakien palveluvelvoitteet turvaavat kohtuullisen hyvin palveluiden saannin ja

jatkuvuuden henkilön siirtyessä hoitoon tai huoltoon toisessa kunnassa sijaitsevaan toimintayksikköön.

*Nykyjärjestelyn taloudelliset vaikutukset eri kuntien talouteen*

Kotikuntalain säännösten vaikutusta kuntien talouteen on selvitetty heti kotikuntalain voimaantulon jälkeen. Sisäasiainministeriön 1.6.1994 asettama työryhmä selvitti lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksia muuttoliikkeeseen ja sen kunnallistaloudellisia vaikutuksia (työryhmämietintö Kotikuntalain vaikutukset kuntien talouteen, SM 4/1995). Koska laitoshoidossa olevien osalta kotikuntalain muutokset väestötietolain vastaaviin aiempiin säännöksiin jäivät vähäisiksi, työryhmä tarkasteli selvityksessään muutosvaikutuksia lähinnä vain siltä osin kuin uusi kotikuntalaki muutti aiempaa lainsäädäntöä eli käytännössä opiskelijoiden osalta. Sisäasiainministeriön tiedossa ei ole selvitystä, jossa olisi tarkasteltu kotikuntalain vaikutuksia kuntien talouteen siltä osin kuin on kyse kustannuksista, jotka aiheutuvat hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa.

*Tarpeet ja mahdollisuudet lieventää tai poistaa kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan rajoitus*

Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 27/1993 vp) mukaan tulevaisuudessa olisi laitoksissa asuvien vammaisten ja muista eri syistä annettavan hoidon tai huollon vuoksi tosiasiallista koti-

kuntaa vaihtaneiden henkilöiden asemaa koskevaa muuta lainsäädäntöä tarpeen korjata siten, etteivät asuinpaikkaan liittyvät taloudelliset seikat tosiasiallisesti rajoittaisi uudistuksen päätavoitteen toteutumista eli sitä, että kotikunta vastaa tosiasiallista asumista tietyssä kunnassa. Edellä tarkoitettua muuta lainsäädäntöä ei ole kuitenkaan muutettu kotikuntalain voimaantulon jälkeen. Tämän johdosta edellytyksiä yksinomaan kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan mukaisen rajoituksen poistamiselle ei sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan tällä hetkellä ole.

Sisäasiainministeriö katsookin, että kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muutos- tai poistamistarpeen edellytyksiä tulee selvittää laaja-alaisesti. Muutoksella olisi todennäköisesti merkittäviäkin vaikutuksia kuntien talouteen, kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon ja kuntien valtionosuusperusteisiin. Välilliset vaikutukset kohdistuisivat muun muassa kuntien palvelutuotantoon ja sitä kautta kansalaisille tarjottavaan perusturvaan. Selvitystyössä tulee myös ottaa tarkasteluun Suomen perustuslakiin sisältyvät perusoikeuksia koskevat säännökset ja niiden toteuttaminen.

Sisäasiainministeriö tulee ehdottamaan sosiaali- ja terveysministeriölle laajapohjaisen työryhmän tai toimikunnan asettamista, jonka tehtävänä olisi perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen arvioida edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien sekä kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muuttamiseksi.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Kotikuntalain säätämisen keskeisin tavoite oli kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se mahdollisimman hyvin vastaa aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä kunnassa. Asiantuntijakuulemisessa saamansa selvityksen sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdotti kotikuntalain säätämiseen johtaneessa mietinnössään, että kotikuntalain pääsäännöstä

poiketen henkilön kotikunta ei muutu kyseisen lain 3 §:n 2 kohdan nojalla, jos henkilön asuminen toisessa kunnassa johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa (HE 104/1993 vp, HaVM 27/1993 vp, StVL 9/1993 vp).

Hallintovaliokunnan mietinnössä on lähdetty siitä, että laitoksissa asuvien vammaisten ja muista eri syistä annettavan hoidon tai huollon

vuoksi tosiasiallista kotikuntaa vaihtaneiden henkilöiden asemaa koskevaa muuta lainsäädäntöä kuin kotikuntalakia on tarpeen korjata siten, etteivät asuinpaikkaan liittyvät taloudelliset seikat rajoittaisi uudistuksen päätavoitteen toteutumista eli sitä, että henkilön kotikunta vastaa hänen tosiasiallista asumistaan tietyssä kunnassa. Toimenpiteisiin edellä tarkoitetun lainsäädännön muuttamiseksi ei kuitenkaan ministeriöissä ole ryhdytty.

Sisäasiainministeriön selvityksestä ilmenee, että kotikunnan määräytymistä sekä palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevat kuntien väliset erimielisyydet ovat melko yleisiä. Näihin kysymyksiin liittyvää oikeuskäytäntöä on olemassa eri oikeusasteista. Tuomioistuinratkaisut ovat ainakin osaksi mahdollistaneet kotipaikan määräytymisen kotikuntalain pääsäännön mukaisesti 3 §:n 2 kohdan estämättä. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että perustuslaissa säädetty kansalaisen oikeus valita asuinpaikkansa ei käytännössä toteudu asianmukaisesti.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muuttamisen tai poistamisen edellytykset selvitetään laajalaisesti. Muutoksella on todennäköisesti merkittäviäkin vaikutuksia kuntien talouteen, kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon sekä

kuntien valtionosuusperusteisiin. Välilliset vaikutukset kohdistuvat muun muassa kuntien palvelutuotantoon ja sitä kautta kansalaisille tarjottavaan perusturvaan. Pikaisesti aloitettavassa, ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriön toimesta käynnistettävässä selvitystyössä tulee myös ottaa tarkasteluun Suomen perustuslakiin sisältyvät perusoikeuksia koskevat säännökset ja perusoikeuksien toteutuminen.

### Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta edellyttää,

*että ensi tilassa asetetaan laajapohjainen työryhmä tai toimikunta, jonka tehtävänä on perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen arvioida edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien sekä kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muuttamiseksi ja*

*että tämän työn vaiheesta, sisällöstä, johtopäätöksistä ja ehdotuksista annetaan hallintovaliokunnalle tilannekohtainen selvitys vuoden 2003 loppuun mennessä.*

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Pertti Turtiainen /vas  
jäs. Janina Andersson /vihr  
Nils-Anders Granvik /r  
Rakel Hiltunen /sd  
Valto Koski /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd  
Paula Lehtomäki /kesk  
Heli Paasio /sd  
Aulis Ranta-Muotio /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Petri Salo /kok  
Marja Tiura /kok  
vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.