

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 101/2010 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 18/2010 vp — Päivi Räsänen /kd: Laki kotikuntalain 3 §:n muuttamisesta
- TPA 39/2007 vp — Päivi Räsänen /kd: Laitoshoidossa olevan henkilön kotikunnan vaihdos.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat

antaneet asiasta lausunnot (PeVL 39/2010 vp, StVL 13/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä ja neuvotteleva lakimies Sami Uotinen, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Elina Akaan-Penttilä, Invalidiliitto ry, edustaen Vammaisfoorumi ry:tä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus / Ålands Landskapsregering.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kotikuntalakia ja sosiaalihuoltolakia. Esityksen tarkoituksena on muuttaa nykyistä lainsäädäntöä siten, että perustuslaissa säädetty yksilön oikeus vapaasti valita oma asuinpaikkansa toteutuisi ny-

kyistä paremmin erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden osalta.

Kotikuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan pitkäaikaisessa eli yli vuoden kestävässä hoitosuhteessa kotikuntansa ulkopuolella asuvalla olisi kotikunnan valinta-oikeus. Oikeus koskisi henkilöä, joka on viran-

omaispäättöksellä sijoitettu laitoshoitoon, perhehoitoon tai asumaan asumispalvelujen avulla muun kuin kotikuntansa alueella.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, joka koskisi pitkäaikaisessa laitoshoidon, asumispalvelujen tai perhehoidon tarpeessa olevan henkilön oikeutta hakea palvelutarpeen arviointia muusta kuin kotikunnastaan. Ehdotetun säännöksen perusteella henkilön kotikunnan vaihtuminen voisi siten perustua myös hänen omaan päätökseensä hakeutua toisen kunnan asukkaaksi ja sen palvelujen piiriin.

Lisäksi sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset kuntien välisistä vastuusuhteista ja palvelujen kustannuksia koskevasta laskutusoikeudesta kotikunnan vaihduttua. Uusi kotikunta vastaisi palvelujen järjestämisestä, mutta aiempi kotikunta vastaisi palveluista ja niiden välttämättömistä liitännäispalveluista aiheutuvista kustannuksista uudelle kotikunnalle niin kauan kuin henkilö on näiden palvelujen piirissä, jolleivät kunnat keskenään toisin sovi. Uusi kotikunta voisi lisäksi järjestää henkilölle hoitosuhteeseen ja asumiseen liittymättömiä muita palveluja. Uusi kotikunta vastaisi näiden palvelujen samoin kuin henkilön tarvitsemien uusien palvelu-

lujen kustannuksista oman järjestämisvastuunsa perusteella normaalien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevien säännösten ja periaatteiden mukaisesti.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

LA 18/2010 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan, että kotikuntalain 3 §:n 2 kohta muutetaan siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai vastaavissa olosuhteissa asuvan henkilön kotikunnaksi tulee hoitolaitoksen sijaintikunta tietyin edellytyksin. Kotikunta muuttuu, jos henkilö itse niin haluaa ja hänellä on perhesuhteidensa perusteella kiinteä yhteys kuntaan.

TPA 39/2007 vp

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla velvoitetaan kunta ottamaan vastaan laitoshuoltopaikalleen sellainen toisen kunnan asukas, jonka kotikunnan laitoshuoltopaikalle on halukas vapaaehtoisesti muuttamaan vastaanottavan kunnan laitoshuoltoa tarvitseva asukas.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vuoden 1993 valtiopäivillä hyväksytyn kotikuntalain (201/1994) keskeisenä tavoitteena on ollut kyetä määrittelemään henkilön kotikunta, jonka perusteella määräytyvät muun muassa monet henkilön julkisoikeudelliset palvelut, oikeudet ja velvollisuudet, siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa (HaVM 27/1993 vp). Valiokunta on katsonut tuolloin, että kyseisestä tavoitteesta on perusteltua poiketa silloin, kun oleskelu kunnassa johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä (3 §:n 2 kohta). Valiokunnan mietinnössä on perusteltu kantaa sillä, että näin

voidaan turvata palvelujen saatavuus, jota on pidetty pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien kannalta ensisijaisena seikkana.

Kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan rajoitussäännös on yksittäistapauksissa estänyt erityisesti pitkäaikaisen laitoshoidon tarpeessa olevia vanhuk- sia ja vammaisia muuttamasta kotikuntaansa. Voimassa olevaa sääntelyä on perusteltu lähinnä taloudellisilla syillä, jotka koskevat kuntien keskinäistä palvelujen ja niiden kustannusten vastuunjakoa. Tarkoitus on ollut, kuten hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 27/1993 vp ilmenee, että rajoitussäännös jää väliaikaiseksi sääntelyksi. Valiokunta on sittemmin eri yhteyksissä kiirehtinyt lainsäädännön muuttamisen valmistelua (HaVL 39/2002 vp — MINS 2/2002 vp ja HaVL 1/2004 vp — MINS 2/2002 vp). Asia

on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, ja vasta nyt ovat käsiteltävinä asiaa koskevat lakiehdotukset, jotka eivät kuitenkaan vielä ratkaise kaikilta osin sääntelykokonaisuuteen liittyviä ongelmakohtia. Joka tapauksessa säädettävillä laeilla vähennetään entisestään niitä tilanteita, joissa henkilön kotikuntalain mukainen asuinpaikka ei vastaa hänen tosiasiallista asuinpaikkaansa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisessa hoitosuhteessa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kotikuntalain muuttamista siten, että henkilö voi valita uudeksi kotikunnakseen pitkäaikaisen hoitosuhteen perusteella sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu, jos hänet on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoittoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttää, että hoidon tai huollon toisen kunnan alueella arvioidaan kestävän tai se on kestänyt yli vuoden.

Valiokunta toteaa, ettei henkilön kotikuntalain muutoksen jälkeen automaattisesti muutu kunnaksi, jossa henkilö asuu tosiasiallisesti sijoitettuna viranomaispäätöksin pitkäaikaiseen hoitoon. Kotikunnan muuttuminen edellyttää henkilön omaa päätöstä valintaoikeutensa käytöstä ja muuttoilmoituksen tekemistä siitä maistraatille. Lainmuutos koskee käytännössä erityisesti vanhuksia ja vammaisia henkilöitä. Muita uuden valintaoikeuden piiriin kuuluvia henkilöryhmiä ovat esimerkiksi mielenterveysongelmista valtion mielisairaaloissa hoidettavana olevat henkilöt.

Muuttaminen toiseen kuntaan

Sosiaalihuoltolain (710/1982) muuttamisesta annetun lakiehdotuksen mukaan henkilö, joka ei kykene ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellai-

sen syyn perusteella asumaan itsenäisesti, voi hakea toisen kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin tämän toisen kunnan asukas (16 a §). Sosiaalipalvelujen ja hoitopaikan tarve arvioidaan yhteistyössä hakijan kotikunnan kanssa.

Jos päätös on hakijalle myönteinen, hänen on kahden viikon kuluessa ilmoitettava palvelun vastaanottamisesta. Varsinainen muutto, jolloin myös henkilön kotikunta muuttuu suoraan lain nojalla, on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Jos hakija laiminlyö kyseiset määräajat, hänen oikeutensa myönnettyihin palveluihin raukeavat.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kahden viikon määräaika vaikuttaa varsin lyhyeltä ottaen erityisesti huomioon, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettava palvelujen hakemisoikeus koskee käytännössä todennäköisesti vanhuksia ja vaikeavammaisia henkilöitä.

Hallintovaliokunta on päätenyt asiassa hallituksen esityksen kannalle. Kysymys on saadun selvityksen mukaan ollut esillä hallituksen esityksen valmistelussa. On myös huomattava, että henkilö on hakenut hoitopaikkaa eikä päätös näin ollen tule hänelle yllätyksenä. Palvelujen käyttäjien kannalta on tärkeää saada tieto hoitopaikan vastaanottamisesta, jotta hoitopaikkoja, jotka ovat kysyttyjä, ei jää pitkäksi aikaa käyttämättä.

Uudistuksen lähtökohtana on, että palvelut järjestetään hakijan tarpeiden mukaan. Niiden ei kuitenkaan tarvitse olla samalla tavoin järjestettyjä kuin aikaisemmassa kotikunnassa. Oikeus hakea palveluita ja kunnan velvoite arvioinnin ja päätöksen tekemisestä ei sinänsä turvaa palvelujen saamista aiemman palvelutason tai toteuttamistavan mukaisina, koska palvelujen tuottaminen vaihtelee eri kunnissa. Hakijalla on kuitenkin käytettävissään samat oikaisu- ja muutoksenhakekeinot kuin kunnan varsinaisilla asukkaillakin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta tähdentää, että uudelle asukkaalle tulee turvata tavanomaiset ja hänen välttämättä tarvitsemansa palvelut, jotta aito muutto-oikeus toteutuu lain hengen mukaisesti. Hallintovaliokunta pitää lisäksi so-

siaali- ja terveystoimikunnan tavoin tärkeänä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan hakijoille yhdenvertaisesti muiden kyseisen kunnan asukkaiden kanssa. Käytännössä valintaoikeuden toteutumista voi viivästyttää esimerkiksi laitospaikkojen jonotilanne toisessa kunnassa.

Kuntien välinen kustannusten jakautuminen

Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy säädettävän sosiaalihoitolain 42 a §:n nojalla molemmissa edellä kuvatuissa tilanteissa muuttopäivästä alkaen uudelle kotikunnalle. Verotusoikeus ja oikeus valtionosuuksiin siirtyvät myös uudelle kotikunnalle. Vastuu henkilön muuttoajankohtana tarvitsemien palvelujen järjestämisen kustannuksista jää sen sijaan aiemmalle kotikunnalle. Uuden kotikunnan aiemmalta kotikunnalta laskeutuvien kustannuksista on kuitenkin vähennettävä saadut asiakasmaksut ja henkilön ikäluokan perusteella määräytyvä asukaskohtainen osuus valtionosuudesta.

Aiemman kotikunnan velvollisuus korvata kustannukset uudelle kotikunnalle kattaa lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatteen mukaisesti kaikki hoidosta aiheutuvat kustannukset. Esityksen perustelujen mukaan kustannukset tulee määrittellä tarkasti kuntien välisessä sopimuksessa. Sopimuksessa on tarkoitettu yksilöidä myös palvelujen edellyttämät välttämättömät lisäpalvelut. Jos palvelujen tarve muuttuu kotikunnan muuttumisen jälkeen, vastaa uusien palvelujen kustannuksista uusi kotikunta normaaliin palvelujen järjestämisvastuun periaatteiden mukaisesti.

Säädettävillä laeilla ei ole taloudellisia vaikutuksia kunta-valtiosuhteissa, vaan kysymys on kuntien välisen kustannusvastuun jakautumisesta. Perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveystoimikunnan lausunnoissa kiinnitetään kriittisesti huomiota kuntien väliseen kustannusten jakautumiseen. Hallituksen esityksessä perustellaan omaksuttua ratkaisua lähinnä sillä, etteivät lainmuutokset saa aiheuttaen kustannusten kasautumista esimerkiksi suurten hoitolaitosten sijaintikunnille tai muuttovoittokunnille.

Mikäli muuttoliikettä pois entisestä kotikunnasta kasautuu paljon yksittäisen kunnan kohdalle, se saattaa merkitä erityisesti pienelle kunnalle sen taloudellisen kantokyvyn heikkenemistä jopa siinä määrin, että se vaikeuttaa kunnan mahdollisuuksia selviytyä tehtävistään. Siksi perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan ehdotetun sääntelyn voivan vaikuttaa vähintäänkin välillisesti kunnallisen itsehallinnon taloudelliseen lohkoon. Lausunnossa todetaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta olevan selvää, että kunnan omien asukkaiden palvelutarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman sosiaali- ja terveydenhuollon peruslähdekohtiin. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin ehdotettuja säännöksiä vielä sellaisina, ettei niiden vaikutus kuntatalouteen vaaranna itsehallinnon taloudellista pohjaa. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kannanottoon siitä, että uudistuksen kustannusvaikutuksia kunnille on seurattava. Jos entisen kotikunnan ajallisesti mahdollisesti pitkällekin ulottuvaa kustannusvastuuta toisen kunnan jäsenten saamasta hoidosta ja huollosta tulevaisuudessa lisätään, järjestelmän perustustaillista ulottuvuutta on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä etenkin vanhusväestön kasvavan määrän vuoksi arvioida kokonaisuutena.

Itsenäisesti asuvat ja avohuollon palvelujen piirissä olevat

Esillä oleva kotipaikan valintaoikeus ei koske itsenäisesti asuvia ja avohuollon piirissä olevia. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että nykytila saattaa olla pulmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, koska erottelu-perusteena vaikuttaa olevan vain henkilön hoito- muoto, joka liittyy hänen terveydentilaansa ja on mainitussa perustuslain kohdassa tarkoitettu kielletty erotteluperuste. Lausunnon mukaan asiaa on kuitenkin mahdotonta arvioida ilman kattavaa selvitystä. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon muut asiakokonaisuudessa ilmenneet eri seikat hallintovaliokunta ei ehdota laajennuksia hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten soveltamisalaan eikä muutoinkaan ehdota lakiehdotusten muuttamista. Sen sijaan hallintova-

liokunta edellyttää hallituksen 1) seuraavan tarkkaan uudistuksen vaikutuksia muun muassa kuntien välisiin kustannuksiin sekä 2) selvittävän itsenäisesti asuvien ja avohuollon piirissä olevien henkilöiden kotikunnan määräytymiseen liittyvät eri kysymykset ja ryhtyvän tarvittaessa valmistelemaan lainsäädännöllisiä muutoksia (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Ahvenanmaan asema

Perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat kiinnittäneet esitystä käsitellessään huomiota Ahvenanmaan kuntien asemaan suhteessa ehdotettuun lainsäädäntöön. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat oikeutta liikkua paikkakunnalta toiselle ja valita asuinpaikkansa. Näin ollen kotikuntalain muutokset tulevat Ahvenanmaalla voimaan samanaikaisesti kuin valtakunnassa.

Sen sijaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 3 kohdan nojalla lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoon koskevilla asioilla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaaikin lausunnossaan, että Ahvenanmaan sosiaalihuollon käyttökustannuksia koskeva järjestelmä poikkeaa muualla Suomessa sovelletusta. Hallituksen esityksessä on pidetty silmällä vain muuttoa kahden valtakunnassa sijaitsevan kunnan välillä, jolloin Ahvenanmaalla sijaitsevan kunnan ja valtakunnan alueella sijaitsevan kunnan välinen muutto on jäänyt huomiotta. Hallintovaliokunta pitääkin perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoihin viitaten välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö pikaisesti selvittää Ahvenanmaalla sijaitsevan kunnan ja valtakunnan alueella sijaitsevan kunnan väliseen muuttoon liittyvät kysymykset Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Eduskunta-aloitteet

Koska valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisessa muodossa, valiokunta ehdottaa, että lakialoite LA 18/2010 vp ja toimenpidealoite TPA 39/2007 vp hylätään.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina,

että lakialoite LA 18/2010 vp hylätään,

että toimenpidealoite TPA 39/2007 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen 1) seuraavan tarkkaan uudistuksen vaikutuksia muun muassa kuntien välisiin kustannuksiin sekä 2) selvittävän itsenäisesti asuvien ja avohuollon piirissä olevien henkilöiden kotikunnan määräytymiseen liittyvät eri kysymykset ja ryhtyvän tarvittaessa valmistelemaan lainsäädännöllisiä muutoksia.

HaVM 27/2010 vp — HE 101/2010 vp

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Oiva Kaltiokumpu /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Timo V. Korhonen /kesk (osittain)
jäs.	Marko Asell /sd	Outi Mäkelä /kok
	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok (osittain)
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Rakel Hiltunen /sd (osittain)	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr (osittain)	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pietari Jääskeläinen /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.