

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 101/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

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
- kaupunginsihteeri Anja Vallittu, Helsingin kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Kristina Stenman, Vaasan kaupunki
- lakimies Merja Karinen, Mielenterveyden Keskusliitto
- verkosto- ja tiedotuskoordinaattori Juha Viitanen, Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry
- puheenjohtaja Merja Heikkonen ja vammaisiamies, lakimies Elina Akaan-Penttilä, Vammaisfoorumi ry
- lakimies Marjut Vuorela, Vanhustyön keskusliitto.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tavoitteena on laajentaa pitkäaikaisen perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tarpeessa olevien henkilöiden vapautta valita kotikuntansa. Valintaoikeuden laajentaminen liittyy perustuslaissa säädettyyn liikkumisvapauden turvaamiseen ja vammaisten henkilöiden oi-

keuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen. Kotikunnan valintaoikeus on esityksen mukaan mahdollinen aina, kun säännöksissä tarkoitettu henkilö on sijoitettu kotikuntansa ulkopuolelle. Lisäksi valintaoikeus laajenee tilanteisiin, joissa henkilö hakee hoitoa tai palvelua muulta kuin kotikunnaltaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että ehdotetut muutokset edistävät merkittäväällä tavalla erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöi-

den kotipaikan valintaoikeutta ja tosiasiallisia mahdollisuuksia muuttaa toiseen kuntaan. Muutoksilla ei kuitenkaan ratkaista kaikkia tilanteita, eikä kaikkien muuttamaan halukkaiden toiveita voida toteuttaa. Vastaavat säännökset on tarkoitus myöhemmin sisällyttää valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta koskevaan lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotusten kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia kuntien palvelujärjestelmään ja asiakkaiden asemaan tullaan seuraamaan (s. 22). Seurannan tuloksista raportoidaan vuoden 2013 aikana ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin. Valiokunta pitää seurantaa ja arviointia välttämättömänä. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että seurantaan otetaan mukaan erityisesti vanhusten ja vammaisten näkökulmaa edustavat järjestöt.

Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisessa hoidossa

Kotikuntalain 3 §:ssä rajoitetaan asumisen perusteella tapahtuvaa kotikunnan muuttumista tietyissä tilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa annetun hoidon ja huollon perusteella henkilön kotikunta ei ole tähän asti muutunut. Ehdotetussa 3 §:ssä kotikunta ei automaattisesti muutu, jos asuminen johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Tällöin kotikunnan muuttuminen edellyttää henkilön omaa päätöstä valintaoikeutensa käytöstä ja ilmoituksen tekemistä maistraatille. Jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa muusta syystä, ei rajoitusperustetta sovelleta, vaan kotikunta määräytyy lähtökohtaisesti asuinpaikan perusteella.

Ehdotetun 3 a §:n nojalla henkilöllä on oikeus valita kotikunnakseen tosiasiallinen asuin-kuntansa myös silloin, kun hänet on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle. Lisäedellytyksenä on, että hoito on kestänyt tai sen arvioidaan kestävän yli vuoden.

Ehdotetut säännökset jättävät käytännön soveltamistilanteissa ratkaistavaksi, milloin kyse

on asumisesta asumispalvelujen avulla. Säännöksen soveltamisala voi käytännössä olla jos-sain määrin laajempi kuin nykyisen 3 §:ssä määritellyyn toimintayksikköön tai vastaaviin olosuhteisiin perustuvan rajoituksen soveltamisala. Valiokunta korostaa, että säännösehdotusten perusteella kotipaikan valintaoikeus laajenee nykyisestä, mutta ehdotukset eivät pakota kotikunnan vaihtamiseen. Ehdotetuissa kotikuntalain säännöksissä tarkoitettu henkilö voi edelleen muuttaa toiseen kuntaan ilman, että etukäteen hakee sieltä palveluja, mikäli muuttaminen tällaisessa tilanteessa on hänelle mahdollista.

Muuttaminen toiseen kuntaan

Sosiaalihuoltolakiin ehdotettujen muutosten perusteella hoitoa tai hoivaa tarvitsevilla henkilöllä, joka haluaa muuttaa toiseen kuntaan, on oikeus hakea sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa ja saada siten palvelutarpeensa arvioiduksi ennen kuin päättää lopullisesti muutostaan. Sosiaalipalvelujen ja hoitopaikan tarve on arvioitava samoin perustein kuin kyseisen kunnan asukkaiden kohdalla tehdään. Arviointi on tehtävä yhteistyössä hakijan kotikunnan kanssa.

Esityksen lähtökohtana on, että palvelut järjestetään hakijan tarpeiden mukaisina, mutta niiden ei välttämättä tarvitse olla samalla tavoin järjestetty kuin aiemmassa kotikunnassa. Ehdotettu oikeus hakea palveluita ja kunnan velvoite arvioinnin ja päätöksen tekemisestä ei sinänsä turvaa palvelujen saamista hakijan aiemmin saaman palvelutason tai toteuttamistavan mukaisina, koska palvelujen toteuttaminen vaihtelee eri kunnissa. Hakijalla on kuitenkin käytettävissään samat oikaisu- ja muutoksenhakukeinot kuin kunnan asukkaillakin. Uudelle asukkaalle tulee turvata tavanomaiset ja hänen välttämättä tarvitsemansa palvelut, jotta aito muutto-oikeus toteutuisi lain hengen mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan hakijoille yhdenvertaisesti muiden kyseisen kunnan asukkaiden kanssa.

Käytännössä valintaoikeuden toteutumista voi viivästyttää esimerkiksi laitospaikkojen jonotilanne toisessa kunnassa. Valiokunta ei kuitenkaan pidä kuntalaisten yhdenvertaisuuden

kannalta tarkoituksenmukaisena erillisen määräjän säätämistä näiden hakemusten käsittelylle. Vammaispalvelulain mukainen palvelutarpeen arviointi tulee tehdä viipymättä.

Valiokunta toteaa, että palveluista päätettäessä henkilön hoidon tai hoivan tarve ja omat näkemykset ovat keskeisessä asemassa. Henkilön tahdon selvittämiseksi voi olla tarpeen tehdä yhteistyötä myös hänen läheistensä tai edunvalvojansa kanssa. Myös tuettua päätöksentekoa sekä avusteista kommunikaatiota tulee tarvittaessa käyttää apuna asiakkaan oman tahdon selvittämisessä. Muuttotilannetta ja vaikutuksia tulee arvioida asiakkaan kokonaisuus huomioon otta- valla tavalla.

Hakijalla on ehdotuksen mukaan kolme kuukautta aikaa muuttaa hänelle osoitettuun hoitopaikkaan. Myös muuttoajankohta on syytä selvittää yhteistyössä hakijan kanssa, jotta hoitopaikan järjestely voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Asian käsittelyssä erityisesti vammaisjärjestöt ovat arvostelleet sosiaalihuoltolain 16 a §:ssä käytettyä ilmaisua "ei kykene asumaan itsenäisesti". Esimerkiksi vammaispalvelulain nojalla järjestettävillä palveluilla ja tukitoimilla voidaan nimenomaan edistää henkilön mahdollisuuksia asua itsenäisesti. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle 16 a §:n sanamuotoa muutettavaksi siten, että säännös koskee henkilöitä, jotka ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi eivät kykene asumaan kunnassa ilman jatkuvia palveluja. Valiokunnan käsityksen mukaan 1 momenttiin on myös syytä lisätä maininta palvelutarpeen arvioinnista yhteistyössä hakijan kanssa.

Valiokunta esittää lisäksi, että sosiaalihuoltolain 16 a §:n 1 momentissa selvyiden vuoksi todetaan, että kunta voi tehdä ilmoituksen hakijan kotikunnalle salassapitovelvollisuuden estämättä. Lisäksi 1 momentissa säädetty kunnan velvoite tehdä asiassa päätös on syytä ottaa huomioon 2 momentissa muuttamalla sen ensimmäiseksi sanaksi "kun".

Asian käsittelyn yhteydessä on noussut esiin myös hengityshalvauspotilaiden asema, joka edellyttää lisäselvitystä ja lainsäädännön sel-

keyttämistarpeen arviointia. Valiokunta kiirehtii selvitysten tekemistä, jotta hengityshalvauspotilaiden erilaiset tilanteet voidaan ottaa lainsäädännössä huomioon.

Kuntien kustannusten jako

Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy sosiaalihuoltolain ehdotetun 42 a §:n perusteella muuttopäivästä alkaen uudelle kotikunnalle. Myös verotusoikeus ja oikeus valtionosuuksiin siirtyvät uudelle kotikunnalle. Vastuu hoidon ja asumispalvelujen muuttoajankohtana tiedossa olevista kustannuksista säilyy kuitenkin aiemmalla kotikunnalla. Uuden kotikunnan laskuttamista kustannuksista on ehdotuksen mukaan vähennettävä saadut asiakasmaksut ja henkilön ikäluokan perusteella määräytyvä asukaskohtainen osuus valtionosuudesta, ei sen sijaan valtionosuuskertoimien perusteella määräytyvää osuutta. Kunnat voivat myös sopia kustannustenjaosta muulla tavoin.

Korvausvelvollisuus kattaa lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatteen mukaisesti kaikki hoidosta aiheutuvat kustannukset. Esityksen perustelujen mukaan kustannukset tulee määritellä tarkasti kuntien välisessä sopimuksessa. Sopimuksessa on tarkoitus yksilöidä myös palvelujen edellyttämät välttämättömät lisäpalvelut. Jos palvelujen tarve muuttuu kotikunnan muuttumisen jälkeen, vastaa uusien palvelujen kustannuksista uusi kotikunta normaalin järjestämisvastuun periaatteiden mukaan. Myös oikeus itsenäisesti arvioitaviin etuuksiin, kuten toimeentulotukeen, kuuluu muutosten jälkeenkin henkilön uuden kotikunnan vastuulle.

Ehdotettu oikeus hakeutua toisen kunnan palvelujen piiriin voi koskea myös joitakin sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole laitoshoidossa, perhehoidossa tai asu asumispalvelujen avulla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aiemman kotikunnan kustannusvastuun on tarkoitettu koskevan myös esimerkiksi henkilökoh- taista avustajaa tarvitsevien vammaisten palveluja. Valiokunta esittää ehdotetun 42 b §:n muuttamista siten, että aiemman kotikunnan kustannusvastuu kattaa myös 16 a §:ssä tarkoi- tetut sosiaalipalvelut.

Valiokunta toteaa, että kuntakorvausjärjestelmän toimivuuteen liittyy useita epävarmuustekijöitä, joihin varautuminen on kunnille haastavaa. Muuttamaan halukkaiden määrää on vaikea etukäteen arvioida. Muutokset aiheuttavat palvelujen järjestämiseen paineita niissä kunnissa, joihin muutto kohdistuu. Toisaalta niihin kuntiin, joista muutetaan pois, voi muodostua laitospaikkojen ja henkilöstön ylikapasiteettia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että toimeenpanon seurannan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee viipymättä yhteistyössä Kuntaliiton kanssa kustannustenjakoa koskevaa ohjeistusta ja koulutusta, jotta hallinnointia ja kustannustenjaosta sopimista kunnissa voidaan helpottaa.

Esityksessä arvioidaan muutosten taloudelliset vaikutukset kokonaisuutena suhteellisen vähäisiksi muun muassa sen vuoksi, ettei esitys sisällä uusia palvelumuotoja tai nykyistä laajempia oikeuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen saantiin. Taloudelliset vaikutukset liittyvät pääosin kuntien väliseen kustannustenjakoon ja sen tarkistamiseen. Valiokunta katsoo, että kunnille mahdollisesti aiheutuvia hallinnollisia lisäkustannuksia seurataan ja kunnille varataan riittävät voimavarat niiden kattamiseen.

Ahvenanmaa

Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, ettei hallituksen esityksen valmistelussa ole otettu huomioon tilanteita, joissa muutto tapahtuu Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä. Ahvenanmaan sosiaalihuollon käyttökustannuksia koskeva järjestelmä poikkeaa muualla Suomessa sovelletusta, mikä olisi tullut ottaa lainsäädännön valmistelussa huomioon. Valiokunnan saaman tiedon mukaan tilanteen selvittäminen on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriön ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen virkamiesten kesken.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena

paitsi 2. lakiehdotuksen 16 a ja 42 b § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosesitykset

2. lakiehdotus

16 a §

Se, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä *ilman jatkuvia palveluja*, voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin jos olisi kunnan asukas. Kunnan tulee välittömästi ilmoittaa *salassapitovelvollisuuden estämättä* hakemuksesta ja sen käsiteltäväksi ottamisesta hakijan kotikunnalle. Kunnan tulee käsitellä hakemus, arvioida hakijan palvelutarve yhteistyössä *hakijan ja* tämän kotikunnan kanssa ja tehdä asiassa päätös. Hakemusta ei kuitenkaan käsitellä, jos hakija on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiseen kuntaan ja asian käsittely on vielä kesken.

Kun kunta päättää 1 momentissa säädetyin tavoin palvelun myöntämisestä, hakijan on kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta ilmoitettava kunnalle palvelun vastaanottamisesta. Hakijalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta muuttaa osoitettuun hoitopaikkaan. Jos hakija laiminlyö edellä säädettyjen määräaikojen noudattamisen, hänen oikeutensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa.

42 b §

Edellä 16 a ja 42 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa vastuu kunnan päätökseen *perustuvien palvelujen* tosiasiallisista kustannuksista säilyy aiemmalla kotikunnalla. Uusi kotikunta laskuttaa kustannuksia vastaavan korvauksen aiemmalta kotikunnalta. Korvausta laskettaessa tosiasiallisista kustannuksista vähennetään seuraavat erät:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Inkeri Kerola /kesk	Päivi Räsänen /kd
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Paula Sihto /kesk
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Lenita Toivakka /kok (osittain)
	Anneli Kiljunen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Håkan Nordman /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.