

**Förvaltningsutskottets betänkande nr 27 om regeringens proposition med förslag till lag om hemkommun och lag om ändring av befolkningsdatalagen**

Riksdagen remitterade den 7 september 1993 regeringens proposition nr 104 till förvaltningsutskottet för beredning.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Karhunens m.fl. lagmotion nr 110/1991 rd med förslag till lag om ändring av 10 § lagen om befolkningsböcker, som riksdagen remitterade till utskottet den 13 januari 1992.

Vidare har utskottet i detta sammanhang behandlat rdm. U. Anttilas m.fl. hemställningsmotion nr 176/1991 rd om ändrade bestämningsgrunder för studerandes hemort, rdm. Mäkeläs hemställningsmotion nr 224/1991 rd om ändrade bestämningsgrunder för studerandes hemort, rdm. Nybys m.fl. hemställningsmotion nr 232/1991 rd om ändrade bestämningsgrunder för studerandes hemort och rdm. Perho-Santalas m.fl. hemställningsmotion nr 234/1991 om ändrade bestämningsgrunder för studerandes hemort, som riksdagen remitterade till utskottet den 7 juni 1991. Vidare har utskottet behandlat rdm. Backmans m.fl. hemställningsmotion nr 43/1992 rd om ändring av lagen om befolkningsböcker så att fastställande av hemorten sker enligt regeringsformen, som riksdagen remitterade till utskottet den 13 mars 1992.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet avgett utlåtande till förvaltningsutskottet. Utlåtandena (GrUU 19 och ShUU 9) ingår som bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört överdirektören Pekka Kilpi och regeringsrådet Sakari Vanhala vid inrikesministeriet, konsultative tjänstemannen Martti Lähteinen och regeringsrådet Eija Koivuranta vid social- och hälsovårdsministeriet, regeringsrådet Matti Rajakylä och äldre regeringssekreteraren Matti Lahtinen vid undervisningsministeriet, överdirektören Hannu Tulkki vid Befolkningsregistercentralen, avdelningschefen Risto Lumento vid Folkpensionsanstalten, chefsjuristen Taisto Ahvenainen och specialmedarbetaren Leena Piekola vid Finlands Kommunförbund, avdelningschefen Varpu Vehmersalo vid Invalid-

förbundet, distriktsdirektören Matti Huovinen vid Förbundet Utvecklingshämning, organisationschefen Marjatta Tammisto vid Kehitysvammaisten Tukiliitto, ombudsmannen Jussi Särkelä vid Mielenterveyden Keskusliitto, vice ordföranden för förbundsstyrelsen och arbetsutskottet Alpo Manninen vid Föreningen för mental hälsa i Finland, verkställande direktören Marjatta Varanka vid Vajaakuntoisten työllistämisen edistämmissäätiö, ordföranden Kalle Könkölä och juristen Jari Korpi vid Tröskeln rf., ordföranden Sakari Muuvila och sakkunnigmedlemmen Jukka Peltola vid Laitilan seudun kehitysvammaisten tuki ry, ombudsmannen Leea Markkanen vid Perhehoitoliitto, socialpolitiska sekreteraren Taina Härkönen vid Finlands Studentkårers Förbund, styrelsemedlemmen Arja Naulapää vid Suomen Tekniikan Opiskelijat ry samtidigt som representant för Suomen ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijat Skala ry, direktören Seppo Oinonen vid Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä, budgetchefen Lauri Manninen från Helsingfors stad, skoldirektören Hannu Arve från Salo stad, budgetchefen Seppo Salonen från Kotka stad och kommundirektören Markku Niskala från Karislojo kommun.

#### **Regeringens proposition och riksdagsmotionerna**

Regeringen föreslår en lag om hemkommun och en ändring av befolkningsdatalagen. Lagen om hemkommun skall ersätta det som stadgas i befolkningsdatalagen om bestämmande av hemorten och om det anknyttande anmälningsförfarandet och det administrativa förfarandet.

En persons hemkommun bestäms enligt lagen om hemkommun på grundval av var han de facto bor. En persons egen åsikt om sin hemkommun spelar en avgörande roll i valsituationer. Det görs ytterst få undantag från regeln att hemkommunen bestäms enligt det faktiska boendet. Det fattas inget särskilt förvaltningsbeslut

om hemkommunen. I stället antecknas uppgifter om hemkommunen i befolkningsdatasystemet enligt anmälan.

En person är skyldig att anmäla förändringar i uppgifterna om hemkommunen och bostaden där till folkbokföringsmyndigheterna. Anmälan om en tillfällig bostad är frivillig. Från medborgarnas synpunkt blir anmälningsförfarandet lättare och enklare. Ägaren till en byggnad eller dennes företrädare samt statliga och kommunala myndigheter har i förhållande till den flyttandes anmälningsskyldighet en sekundär skyldighet att lämna uppgifter för bestämmande av en persons hemkommun och hans bostad där.

I lagmotion nr 110/1991 rd föreslås att studerande efter eget val skall få hemortsrätt på sin studieort.

I hemställningsmotion nr 176/1991 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att ändra lagen om befolkningsböcker så att den också garanterar studerande sådan fri hemortsrätt som avses i regeringsformen.

I hemställningsmotion nr 224/1991 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att ändra stadgandena om studerandes hemort i lagen om befolkningsböcker så att de stämmer överens med den fria rätten att välja bostadsort enligt regeringsformen.

I hemställningsmotion nr 232/1991 rd föreslås att regeringen åtgärda en reform av lagen om befolkningsböcker så att den stämmer överens med 7 § regeringsformen, där det konstateras att en finsk medborgare har rätt att fritt välja boningsort.

I hemställningsmotion nr 234/1991 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att ändra lagen om befolkningsböcker så att den också garanterar studerande rätten att fritt välja hemort på det sätt som avses i regeringsformen.

I hemställningsmotion nr 43/1992 rd föreslås att regeringen avlåter en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om befolkningsböcker så att den stämmer överens med 7 § regeringsformen, där det stadgas att medborgarna fritt får välja boningsort.

## Utskottets ställningstaganden

### 1 Allmänt

Utskottet konstaterar att hemorten i dagens samhälle inte längre är ett så fast och entydigt definierbart begrepp som i slutet av 1960-talet då

lagen om befolkningsböcker (141/69), som är en föregångare till befolkningsdatalagen (507/93), stiftades. Förändringarna i de samhälleliga förhållandena och medborgarnas attityder samt internationaliseringsutvecklingen har gjort att lagstiftningen om hur hemorten bestäms har släpat efter den övriga samhällsutvecklingen.

Enligt 7 § regeringsformen äger finsk medborgare rätt att vistas i eget land, att här fritt välja boningsort och att färdas från en ort till en annan, såvitt icke i lag annorlunda är stadgat. Friheten att vistas i landet och bosätta sig hör till de finska medborgarnas grundläggande rättigheter. Utskottet framhåller att varken stadgandena om bestämmande av hemorten i befolkningsdatalagen eller stadgandena i dess föregångare, lagen om befolkningsböcker, egentligen har begränsat denna grundläggande rättighet, utan att var och en fritt har kunnat välja sin boningsort. Det oaktat har medborgarna allmänt och samtidigt på goda grunder ansett att stadgandena om hur hemorten bestäms i vissa fall de facto inskränker denna grundläggande rättighet.

Detta beror på att en persons boende är förknippat med en rad rättsverkningar, som för att gå i uppfyllelse i allmänhet har kopplats ihop med att personen i fråga har sin hemort enligt befolkningsdatalagen i någon kommun i Finland. Dessa hemortsbetingade rättsverkningar har i centrala delar dels att göra med individens rättigheter, men även med en del offentligrättsliga skyldigheter som han har. Hemorten spelar dessutom en viktig roll för vissa offentliga samfund, speciellt den kommunala ekonomin, i och med att det i regel är en persons hemkommun som svarar för de kommunala tjänsterna och kostnaderna för dem.

Utskottet konstaterar att missförhållandena i den gällande lagstiftningen vad gäller att bestämma hemorten koncentrerar sig till de fall där det är nödvändigt att dra en gräns mellan permanent och tillfälligt boende då någon flyttar från en kommun till en annan eller bort från Finland. Vidare är det i regel vissa befolkningsgrupper som drabbas av dessa missförhållanden vid bestämning av hemorten. Under behandlingen av detta lagförslag har det visat sig att det framför allt är studerande, åldringar och handikappade som behöver fortsatt institutionsvård, barn som är föremål för stödåtgärder enligt barnskyddslagstiftningen och barn som bor hos någon annan än en förälder eller den förälder som är vårdnadshavare som kommer i fråga på denna punkt.

Utskottet anser att det som reformen framför allt bör ta fasta på är att kunna bestämma en persons hemkommun så att den så noggrant som möjligt stämmer överens med den materiella verkligheten, dvs. med att en person verkligen bor i en viss kommun i Finland. I detta hänseende är lagförslaget en väsentlig förbättring bl.a. för studerande. Vad gäller en annan större persongrupp, handikappade som bor i institutioner och de som bytt sin faktiska bostadskommun på grund av andra orsaker, går reformens centrala mål inte i uppfyllelse i detta sammanhang av de orsaker som redovisas längre fram. Utskottet anser att den övriga lagstiftningen om dem som hör till sistnämnda grupp bör korrigeras för att ekonomiska faktorer i anknytning till boendeorten de facto inte skall hindra att reformens främsta mål går i uppfyllelse i framtiden.

Vidare har reformen som mål att ge medborgarna större medbestämmande då det gäller att bestämma hemkommunen, med ovan konstaterade undantag, varvid huvudvikten läggs vid en persons egen uppfattning om sin hemkommun. En persons egen subjektiva uppfattning kan dock inte vara den enda avgörande faktorn, utan han bör också med stöd av objektivt observerbara fakta ha fasta band med den kommun som han uppger som sin hemkommun. Vidare kommer den föreslagna lagen att förenkla det administrativa förfarandet i samband med att bestämma hemorten. Observeras bör också att den föreslagna lagen måste kunna uppfylla de krav som den allmänna internationaliseringsutvecklingen och den ökade inflyttningen ställer på befolkningsbokföringen.

Med stöd av erhållen utredning har förvaltningsutskottet i stor utsträckning stannat för de synpunkter som social- och hälsovårdsutskottet anför i sitt utlåtande om social- och hälsovårdsfrågor. I betänkandet hänvisas därför inte särskilt till social- och hälsovårdsutskottets ställningstaganden i utlåtandet.

För de allmänna synpunkternas vidkommande hänvisar utskottet i övrigt till den omfattande detaljmotiveringen till regeringens proposition.

## 2 Paragrafvisa ställningstaganden

### 2.1 Lagen om hemkommun

3 §. *Begränsningar som gäller ändring av hemkommunen.* I paragrafen stadgas om de situationer där en persons hemkommun i regel inte

ändras även om han de facto bor i någon annan kommun än sin hemkommun. I de fall som avses i paragrafen anses boendet vara tillfälligt. Om en persons boende i en annan kommun huvudsakligen beror på någon annan omständighet vid sidan av det som nämns i det föreslagna stadgandet, kan hans hemkommun ändras så att den antingen är den aktuella kommunen eller någon annan kommun eller någon tredje kommun, om de allmänna villkoren för ändring av hemkommunen enligt 2 § annars uppfylls.

Enligt föreslagna 3 § 1 punkt ändras en persons hemkommun bland annat inte på grund av studier i en annan kommun som varar i högst ett år. Reformen uppfyller därigenom för studerande rätt väl villkoret för att en medborgare de facto skall ha rätt att välja sin hemkommun och sin boningsort enligt principerna i regeringsformen, vilket var vad regeringen utgick ifrån när lagen om hemkommun bereddes. Samtidigt uppstår det samhällseliga rättigheter och skyldigheter som bestäms enligt hemkommunen för en studerande i den kommun där han de facto bor. Bara studier som varar en kortare tid än ett år, i praktiken ofta studier i form av kurser, har på goda grunder kunnat lämnas utanför.

Utskottet har rätt ingående diskuterat tidsgränsen för studerande på grund av de konsekvenser studierna kan ha för den kommunala ekonomin. Kommunerna deltar inte i kostnader för utbildning vid högskolor. Däremot ordnar de och finansierar tillsammans med staten gymnasieutbildningen och huvudsakligen också yrkesutbildningen. Kommunerna ersätter driftskostnaderna för undervisningen och de studiesociala förmånerna för elever som läser vid läroanstalter i någon annan kommun. Den kalkylerade ersättningen består av hemkommunens statsandel som bestäms enligt antalet elever och hemkommunens egen betalningsandel. Syftet är att elever från en annan kommun inte orsakar kostnader för den kommun som är huvudman för undervisningen.

En studerande kan fritt söka sig till yrkesutbildning eller gymnasiet. Den studerandes hemkommun är skyldig att betala ersättning för den elev som studerar vid en yrkesläroanstalt eller ett gymnasium i en annan kommun eller samkommun. Detta gäller också yrkesläroanstalter och gymnasier där huvudmannen är statlig eller privat.

För klarhetens skull konstaterar utskottet att hemkommunens betalningsandel i det kalkylerade statsandelssystem för yrkesutbildningen som

träder i kraft i början av 1994 inte längre är beroende av läroanstaltsformen. I stället avgörs hemkommunens betalningsandel enligt det genomsnittliga, elevbestämda priset per enhet i enlighet med kommunens bärkraftsklass. Detta pris per enhet är lika stort för kommunen för olika typer av yrkesläroanstalter. Staten kompenserar i sin tur kostnaderna för olika typer av undervisning ända upp till de genomsnittliga kostnaderna per enhet för varje undervisningsform.

I regeringens proposition och i vissa av de sakkunnigutlåtanden som givits in till utskottet har reformens kommunalekonomiska konsekvenser bedömts i synnerhet vad gäller studier vid läroanstalter på mellanstadiet. Av detta material framgår det att det är fråga om bedömningar. I en del utlåtanden anföras bara omständigheter som har att göra med den ökade ekonomiska bördan för den kommun där en enskild läroanstalt är belägen utan att andra faktorer beaktas.

Utskottet menar därför att de ekonomiska konsekvenserna av lagen om hemkommun bör bedömas med beaktande av att ändringarna av hemkommunen inte sker på en gång. Snarare kan det antas att ändringarna sker småningom. Samtidigt bör det observeras att de ändringar av hemkommunen som sker till följd av den föreslagna lagen delvis utgör ett led i den normala flyttningsrörelsen, och därför är det i praktiken svårt att bedöma och beräkna ekonomiska konsekvenser. Som motvikt till att kostnaderna lyfts över på de nya hemkommunerna kan det vara skäl att framhålla de fördelar som läroanstalterna innebär för de kommuner där anstalterna är belägna och att elevernas hemkommuner från början av 1994 även kommer att vara med och betala läroanstalternas investeringsutgifter ju längre statsandelsreformen fortskrider. Bland dessa fördelar kan nämnas till exempel effekterna för det invånarbestämda statsandelssystemet som helhet.

Om tidsgränsen för studerande enligt föreslagna 3 § 1 punkt förlängdes, skulle grunderna för bestämning av studerandes hemkommuner återgå i stort sett till det gamla, vilket utskottet inte har ansett acceptabelt.

*Utskottet förutsätter att regeringen ser till att konsekvenserna av den nya lagen om hemkommun för flyttningsrörelsen följs upp så noggrant som möjligt så fort lagen har trätt i kraft och att regeringen, efter att ha fått tillförlitliga uppgifter om reformens ekonomiska konsekvenser för kom-*

*munerna liksom för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten, vidtar åtgärder för att vid behov ersätta eventuella kommunalekonomiska förluster retroaktivt.*

Enligt 3 § 2 punkten i regeringens proposition ändras en persons hemkommun inte om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av vård på sjukhus eller någon annan liknande inrättning. Enligt propositionens detaljmotivering är sådana inrättningar som avses i stadgandet t.ex. servicehus för handikappade, verksamhetsenheter inom missbrukarvården, barn- och ungdomsvårdsinrättningar samt ålderdomshem. Enligt motiveringen är boendet på dessa inrättningar i allmänhet långvarigt och uppfattas som en del av vården eller omsorgen.

Utskottet konstaterar att äldre, handikappade, utvecklingsstörda, mentalt sjuka, barn som är i behov av vård utom hemmet och andra motsvarande grupper är berättigade till viss service som tillhandahålls i hemkommunen. Om behovet av vård förutsätter vård vid en inrättning kan kommunen anordna vården vid en inrättning som upprätthålls av en annan kommun, en samkommun, staten eller av en privat institution. Vederbörande persons hemkommun förbinder sig härvid att ersätta kostnaderna för vården vid inrättningen till det samfund som upprätthåller inrättningen. Det nuvarande finansieringssystemet som innebär att kommunal service är bunden till en persons hemkommun har möjliggjort bl.a. att vårdplatser vid inrättningar har kunnat erbjudas invånare i andra kommuner.

Det som framgått av utlåtandena av de sakkunniga förvaltningsutskottet hört återspeglar den oro som man på olika håll hyst i fråga om möjligheterna att balansera reformen så att den dels tillräckligt väl beaktar människornas grundläggande frihet att välja bostadsort, dels tryggar tillgången på social- och hälsovårdsservice. I synnerhet beträffande sjuka och handikappade kan den sistnämnda målsättningen delvis anses vara t.o.m. en förutsättning för att övriga mänskliga rättigheter förverkligas. Bägge synpunkterna understryks i de utlåtanden som olika patient- och handikapporganisationer avgett. Det anses emellertid vara ett primärt mål att tillgången på service säkerställs. Detta motsvarar också utskottets uppfattning. Därför anser förvaltningsutskottet att det i den nya lagen om hemkommun i fråga om social- och hälsovårdsservicen kan stadgas om vissa omständigheter som begränsar valet av hemkommun.

Många representanter för verksamhetsenheter inom social- och hälsovården och föreningar som företräder personer som är i behov av social- och hälsovård har uttryckt sin oro särskilt över att en eventuell snäv tolkning av 3 § 2 punkten i den föreslagna lagen skulle försvåra anordnandet av service. Enligt vad utskottet erfarit har detta inte varit avsikten då lagen bereddes. I detta avseende har man inte genom förslaget försökt ändra nuvarande vedertagna praxis. Utskottet föreslår att 3 § 2 punkten stiliseras extensivare än i propositionen som följer: "vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden". Den föreslagna ordalydelsen gäller naturligtvis service oberoende av om den i praktiken anordnas av den offentliga eller privata sektorn.

Dessutom anser utskottet att raden av verksamhetsenheter inom social- och hälsovården som utskottet avser med sin föreslagna lydelse till 3 § 2 punkten kan göras mera heltäckande än det som anförs i propositionens detaljmotivering och utöver sjukhus omfatta t.ex. inrättningar för åldringsvård inklusive ålderdomshem, vårdhem och lindringshem, enheter för serviceboende för åldringar, inrättningar inom handikappvården, serviceboendeenheter inom handikappvården inklusive servicehus för handikappade, internat samt grupp- och familjehem för utvecklingsstörda, serviceboendeenheter för rusmedelsmissbrukare, serviceboendeenheter för mentalpatienter, inrättningar inom barn- och ungdomsvården inklusive barnhem, specialbarnhem, skolhem och ungdomshem samt serviceboendeenheter för krigsveteraner och krigsinvalider och motsvarande enheter. Med motsvarande förhållanden avses t.ex. familjevård som i större omfattning realiserats inom barnskyddet och vården av utvecklingsstörda.

De olika serviceformerna inom social- och hälsovården utvecklas ständigt. Någon uttömmande förteckning över de vård- och omsorgsformer som avses i stadgandet kan därför inte utarbetas och enligt utskottets uppfattning är det inte heller ändamålsenligt. Begreppet hemkommun avgörs i respektive situation individuellt och med beaktande av alla i lagen stadgade kriterier. Formen av vård eller omsorg kan inte enbart ha avgörande betydelse. Den föreslagna nya lydelsen av 3 § 2 punkten tillgodoser enligt utskottets uppfattning såväl deras rättigheter som är i behov av service som kommunernas intressen.

Den ovan vid behandlingen av 3 § 1 punkten förutsatta uppföljningen och det därav eventuellt föranledda kompensationsbehovet gäller naturligtvis lagförslagets samtliga kommunalekonomiska verkningar.

5 §. *Hemkommun vid utflyttning ur landet.* I paragrafen stadgas om vilken verkan utflyttning ur landet har i fråga om en persons hemkommun i Finland. Paragrafen gäller alla utflyttare oberoende av nationalitet.

Enligt paragrafens 1 mom. förlorar en person sin hemkommun i Finland om han bosätter sig utomlands för en längre tid än ett år. Han kan dock behålla sin hemkommun i Finland, om han med hänsyn till sina levnadsförhållanden har fastare anknytning till Finland än till det land han bor i. Hans bosättning utomlands betraktas då som tillfällig. Tidsgränsen om ett år i stadgandet sammanfaller med tiden för tillfälligt boende i lagförslagets 3 § 1 punkt. Också giltighetstiden för det uppehållstillstånd som förutsätts i 4 § 1 mom. är minst ett år.

I propositionens detaljmotivering konstateras att det skall utredas separat i varje enskilt fall om en person på basis av sina levnadsförhållanden har fastare anknytning till Finland än till det land han bor i. Utredningen kan givetvis göras först när personen själv har meddelat sin åsikt om sitt boende.

I fråga om en detalj som aktualiserades under utskottsbehandlingen hänvisar utskottet till det som anförs i propositionens detaljmotivering och konstaterar att en i stadgandet avsedd situation där en person kan behålla sin hemkommun i Finland på grund av levnadsförhållandena föreligger t.ex. då någon vistas utomlands under en längre tid än ett år på grund av studier och härfter omedelbart återvänder till Finland. Med detta konstaterande har utskottet inte för avsikt att ändra detaljmotiveringen till lagförslagets 5 § 1 mom.

Enligt barnbidragslagen (796/92) betalas barnbidrag på det sätt som närmare stadgas i nämnda lag av statens medel för underhåll av ett barn som är bosatt i Finland. Enligt 1 § 3 mom. barnbidragslagen anses barnet också vara bosatt i Finland om det är utomlands med en hos finska staten anställd, till barnbidrag berättigad person eller utomlands hos en sådan person i utvecklingssamarbetsuppgifter eller missionsarbete som har hemort i Finland enligt lagen om befolkningsböcker.

5 § 2 mom. i den föreslagna lagen om hemkommun innebär att kretsen av personer som är

berättigade till barnbidrag begränsas genom den nya lag som skall stiftas. Enligt erhållen utredning avses de nuvarande förmånerna inte bli ändrade. Därför föreslår utskottet att 5 § 2 mom. skall preciseras så att till det i stället för person som är sakkunnig inom biståndssamarbetet talas om person i utvecklingssamarbetsuppgifter och att stadgandet kompletteras med en person i missionsarbete.

Enligt utskottets uppfattning vore det sakliga- re att stadga om frågan i barnbidragslagen. För att ingen skall gå förlustig förmåner på grund av att lagen träder i kraft har utskottet stannat för ovan konstaterade förslag.

7 §. *Anmälningsskyldighet för den som flyttar.* I paragrafen stadgas att en person primärt själv är skyldig att anmäla sin flyttning till registerby- rån. Enligt propositionens motivering utfärdas närmare stadganden om anmälningsförfarandet genom förordning. I paragrafen avses inte enbart skriftlig anmälan utan enligt motiveringen bör begreppet ges en vid tolkning så att det är så lätt och smidigt som möjligt för medborgarna att fullgöra sin skyldighet. Med anmälan enligt stadgandet kan således avses t.ex. anmälan per telefon, muntlig anmälan i samband med kund- besök eller anmälan via elektronisk dataförmed- ling.

På grund av rättssäkerhetsorsaker ställer sig utskottet i viss mån tvivlande till möjligheten att göra anmälan per telefon utan att dock direkt motsätta sig denna möjlighet förutsatt att man då telefonanmälningar tas emot, såvida detta accepteras, kan styrka att personen är berättigad att göra anmälan och att den kan anses vara tillförlitlig. Till exempel förfarandet med R- samtal kunde vid behov minska möjligheterna till missbruk. Ej heller skall det vara möjligt att per telefon anmäla om flyttning till någon annan myndighet än en folkbokföringsmyndighet. Om en person skall kunna anmäla sin flyttning t.ex. per telefon kan det vara behövligt att till denna person sända en skriftlig bekräftelse av anteck- ningen om hemkommun.

Samtidigt bör det noteras att också en skriftlig anmälan är förknippad med möjligheten att ge felaktiga uppgifter på någon annans vägnar. I lagen har det gjorts möjligt att smidigt rätta till fel utan att de medför menliga rättsverkningar. Den föreslagna reformens positiva sida är att

medborgarna lättare och smidigare kan uppfylla sina skyldigheter. Det bör också observeras att en registerbyrås anteckning om hemkommun inte har juridiskt bindande verkningar för andra förvaltningsområden.

## 2.2 Lag om ändring av befolkningsdatalagen

Om det andra lagförslaget konstateras i detta sammanhang endast att stadgandena om hemort i befolkningsdatalagen och förordningen upp- hävs i samband med lagen om hemkommun. Om de ändringar som på grund av att lagen om hemkommun stiftas skall göras i befolkningsda- talagen kan dessutom allmänt konstateras att de huvudsakligen är terminologiska eller lagteknis- ka och inte orsakar några egentliga materiella ändringar i befolkningsdatalagen med undantag av det nya stadgandet om skyddande av data.

## 3 Övriga ställningstaganden

Hänvisande till grundlagsutskottets utlåtande anser förvaltningsutskottet att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Därför föreslår utskottet att ingressen till det första lagförslaget skall ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Eftersom utskottet har godkänt lagförslagen på basis av regeringens proposition föreslår ut- skottet att lagmotionen och hemställningsmotio- nen skall förkastas.

Av de skäl som nämns i propositionen och på basis av erhållen utredning anser utskottet att lagförslagen är behövliga och tillstyrker dem med de ändringar utskottet föreslår och de ställningstaganden det gjort.

Utskottet föreslår vördsamt

*att det andra lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändring- ar och*

*att det första lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas sålydande:*

# 1. Lag om hemkommun

I enlighet med riksdagens beslut (*utesl.*) stadgas:

## 1 kap.

### Allmänna stadganden

#### 1 §

(Såsom i regeringens proposition)

## 2 kap.

### Bestämmande av hemkommunen

#### 2 §

(Såsom i regeringens proposition)

#### 3 §

*Begränsningar som gäller ändring av hemkommunen*

En persons hemkommun ändras inte, om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av

(1 punkten såsom i regeringens proposition)

2) vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden,

(3—6 punkten såsom i regeringens proposition)

#### 4 §

(Såsom i regeringens proposition)

#### 5 §

*Hemkommun vid utflyttning ur landet*

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Om en finsk medborgare som har bosatt sig utomlands är anställd hos finska staten vid en diplomatisk eller någon annan jämförbar beskickning eller vid ett konsulat som förestås av en utsänd konsul eller är i utvecklingssamarbetsuppgifter eller missionsarbete har han samt hans familjemedlemmar dock fortfarande hemkommun i Finland.

## 6 §

(Såsom i regeringens proposition)

## 3 kap.

### Stadganden om förfarandet

#### 7—15 §§

(Såsom i regeringens proposition)

## 4 kap.

### Rättelse av anteckning om hemkommun

#### 16 och 17 §§

(Såsom i regeringens proposition)

## 5 kap.

### Ändringssökande

#### 18 och 19 §§

(Såsom i regeringens proposition)

## 6 kap.

### Särskilda stadganden

#### 20 §

(Såsom i regeringens proposition)

## 7 kap.

### Ikraftträdelsestadganden

#### 21—23 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Dessutom föreslår förvaltningsutskottet vördsam

att lagförslaget i lagmotion nr 110/1991 rd skall förkastas.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet vörd-  
sam

*att hemställningsmotionerna nr 176/  
1991 rd, 224/1991 rd, 232/1991 rd, 234/  
1991 rd och 43/1992 rd skall avböjas.*

Helsingfors den 14 december 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordfö-  
randen Väistö, vice ordföranden Varpasuo samt  
medlemmarna R. Aho, Enestam, Korva, Laak-

konen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Pul-  
lainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja  
och Vähänäkki.

### Reservation

Enligt vår åsikt är premisserna för proposition-  
en riktiga och godtagbara. Det är skäl att  
medborgarna i största möjliga utsträckning har  
rätt att välja hemkommun.

Likväl har vissa av propositionens samhälleli-  
ga följdverkningar inte beaktats. Såsom det ock-  
så konstateras i utskottets betänkande påverkar  
en persons hemkommun i stor utsträckning de  
offentliga samfunden och särskilt den kommu-  
nala ekonomin på grund av att hemkommunen i  
regel svarar för den kommunala servicen och  
kostnaderna för den.

Inom utbildningen på mellanstadiet har det  
ekonomiska ansvaret för den påförts studeran-  
dens hemkommun. Lagändringens betydelse för  
de förändrade kostnaderna har bedömts på  
många olika sätt. I en del sakkunnigutlåtanden,  
bl.a. från undervisningsministeriet, har det be-  
dömts att yrkesläroanstalterna blir en kostnads-  
risk för hemkommunen till följd av lagändring-  
en.

När propositionen bereddes i hemortskom-  
missionen ansågs det att 405 miljoner mark  
kommer att överföras till studerandenas nya  
hemkommuner i form av utbildningskostnader.  
Samtidigt minskar statsandelarna till kommu-  
nerna till följd av bl.a. bärkraftsklassificeringens  
följdeffekt med 25 miljoner mark. Sålunda

innebär den förändrade kostnadsfördelningen  
mellan kommunerna också att kostnadsfördel-  
ningen ändras mellan staten och kommunerna.

Enligt vår mening borde man i utskottets  
betänkande ha avhållit sig från att skjuta över  
extra kostnadsrisker på kommunerna, vilka även  
annars har offrat medel för att ordna yrkesut-  
bildning. Även om detta å andra sidan skulle  
innebära att friheten för studerande på mellan-  
stadiet att välja hemkommun ytterligare måste  
begränsas skulle detta för utbildningen på mel-  
lanstadiet otvivelaktigt ha en större positiv bety-  
delse än den väg man nu har slagit in på som i  
värsta fall kan leda till att studieplatserna mins-  
kar eftersom kostnadsbördan anhopas på en och  
samma orter.

Dessutom anser vi att utskottet borde ha  
ansett det vara önskvärt att man efter lagänd-  
ringen i samkommunerna slopar stadgandena  
om förläggningssort som belastar läroanstaltsor-  
terna.

På basis av det ovan anförda föreslår vi

*att lagförslagen i övrigt skall godkän-  
nas i enlighet med utskottets betänkande  
utom att 3 § i det första lagförslaget  
godkänns sålydande:*

3 §

*Begränsningar som gäller ändring av hemkommunen*

han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av

(1—6 punkten såsom i utskottets betänkande)

7) eller studier vid en läroanstalt på mellanstadiet. (Ny)

En persons hemkommun ändras inte, om

---

Helsingfors den 14 december 1993

**Kari Urpilainen**  
**Matti Vähänäkki**

**Raila Aho**  
**Lauri Metsämäki**

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Bilaga 1

Helsingfors  
den 22 september 1993  
Utlåtande nr 19*Till Förvaltningsutskottet*

När riksdagen den 7 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 104 med förslag till lag om hemkommun och lag om ändring av befolkningsdatalagen bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört överdirektören Pekka Kilpi och regeringsrådet Sakari Vanhala vid inrikesministeriet samt professorerna Mikael Hidén, Antero Jyränki och Ilkka Saraviita.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

Regeringen föreslår att en lag om hemkommun stiftas och att befolkningsdatalagen ändras. Lagen om hemkommun skall ersätta det som stadgas i befolkningsdatalagen om bestämmande av hemorten samt om anknytande anmälningsförfarande och administrativt förfarande.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har blivit godkända och stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen tas 14 § lagen om hemkommun upp. Enligt denna paragraf kan den som försummar att göra flyttningsanmälan åläggas att betala en försummelseavgift på 200 mark. Enligt propositionen kan avgiften anses vara en ny typ av offentligrättslig påлага, ett slags straffavgift. Med beaktande av vad som stadgas i 6 § 1 mom. regeringsformen om skydd för medborgarnas egendom bör lagen

om hemkommun i enlighet med ingressen stiftas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

**Utskottets ställningstaganden**

Som en statsförfattningsrättslig fråga har utskottet granskat enbart försummelseavgiftens statsförfattningsrättsliga karaktär.

Enligt praxis i utskottet bör penningprestationer till staten bedömas med stöd av 61 § regeringsformen, som gäller skatter, och 62 § regeringsformen, som gäller avgifter, om inte prestationen har en privaträttslig grund eller karaktären av ett straff (GrUU 24/1992 rd). Det sistnämnda fallet kan kompletteras med att utskottet har ansett att det genom en vanlig lag kan stadgas om en alternativ påföljd som i sak kan jämsättas med ett straff (GrUU 3/1977 rd — kontrollavgift inom kollektivtrafiken) och en påföljd av straffkaraktär, dvs. en ekonomisk påföljd för en lagstridig gärning (GrUU 2/1981 rd — överlastavgift).

I linje med ovan anförda ställningstaganden anser utskottet att det kan stadgas i en vanlig lag om försummelseavgift då den till sin natur är en ekonomisk påföljd av strafftyp för lagstridigt förfarande.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho samt medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Laine, M.

Laukkanen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

RIKSDAGENS  
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTT

Bilaga 2

Helsingfors  
den 10 december 1993  
Utlåtande nr 9*Till Förvaltningsutskottet*

När riksdagen den 7 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 104 med förslag till lag om hemkommun och lag om ändring av befolkningsdatalagen till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande i ärendet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört regeringsrådet Sakari Vanhala vid inrikesministeriet, äldre regeringssekreteraren Katriina Alaviuhkola, regeringsrådet Mauno Lindroos, regeringsrådet Eija Koivuranta och överinspektören Meri-Sisko Eskola vid social- och hälsovårdsministeriet, budgetsekreteraren Pentti Puoskari vid finansministeriet, avdelningschefen Risto Lumento vid folkpensionsanstalten, enhetschefen Annikki Vanamo-Alho vid utlänningscentralen, specialsakkunniga Liisa Salonen och specialsakkunniga Leena Piekola vid Finlands Kommunförbund, avdelningschefen Varpu Vehmersalmi vid Invalidförbundet, föreståndaren för läromedelscentralen Irja Vinni vid Förbundet Utvecklingshämning, styrelseordföranden Hilikka Mattila vid Studenternas Hälsovårdsstiftelse, ordföranden Ari Mäkelä vid Finlands Studentkårers Förbund, verksamhetsledaren Leea Markkanen vid Perhehoitoliitto, verksamhetsledaren Pirkko Lahti vid Föreningen för mental hälsa i Finland, handikapombudsmanen Ilmari Ståhlberg vid Kehitysvammaisten Tukiliitto, sysselsättningsdirektören Marjatta Varanka vid Vajaakuntoisten Työllistämisen Edistämissäätiö, ordföranden Kalle Könkkölä och projektsekreteraren Jari Korpi vid Tröskeln rf., direktören Kirsti Tamminen vid Tampereen Kuurosokeiden Palvelutalo, förvaltningschefen för social- och hälsovårdsväsendet Jarkko Helminen som representant för Tammerfors stad och kommundirektören Markku Niskala som representant för Karislojo kommun.

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att en lag om hemkommun stiftas och att befolkningsdatalagen ändras. Lagen om hemkommun kommer att ersätta stadgandena om bestämmande av hemorten och om förfarandet. Hemkommunen bestäms enligt lagen om hemkommun på basis av var den berörde verkligen bor. Den berördes egen åsikt om hemkommun blir utslagsgivande. Inget särskilt förvaltningsbeslut kommer att fattas om hemkommunen, utan uppgiften om den antecknas i befolkningsdatasystemet på basis av anmälan. Enligt förslaget är var och en skyldig att anmäla förändringar i fråga om sin hemkommun och bostaden där till folkbokföringsmyndigheterna. Anmälningsförfarandet blir lättare och enklare. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

**Social- och hälsovårdsutskottets ställningstaganden**

Social- och hälsovårdsutskottet har behandlat ärendet utgående från sin behörighet.

Målen och syftet med propositionen är enligt social- och hälsovårdsutskottets åsikt värda att understödjas. Rätten att fritt välja sin boningsort hör till de grundläggande rättigheter regeringsformen tillförsäkrar medborgarna. Av valet av boningsort bör åtminstone de centrala till hemorten bundna rättigheterna följa. Förslaget till lag om hemkommun realiserar dessa rättigheter. Det är viktigt att den faktiska boningsorten är utgångspunkten och att den berördes egen uppfattning om sin hemkommun prioriteras vid flyttning från en kommun till en annan.

Det är i synnerhet de studerande som har

utgjort ett problem, men lagförslagen innebär en korrigering i detta avseende. En annan stor grupp människor som de facto bor utanför sin hemort är handikappade på olika anstalter samt de som av olika orsaker på grund av vård eller skötsel har bytt boningsort. I en del fall har det i speciallagstiftning uttryckligen stadgats att hemkommunen inte ändras. Som exempel på detta kan nämnas vård utom hemmet enligt barnskyddslagen och akut anstaltsvård enligt folkhälsolagen. Också i andra motsvarande fall bör det vara möjligt att byta hemkommun med beaktande av vad som är rätt och billigt samt bland annat prioriteringarna inom den öppna social- och hälsovården.

Med anledning av det ovan anförda leder lagförslaget till vissa centrala delar till kommunalekonomiska problem inom social- och hälsovårdsväsendet. Eftersom ett handikapp eller en sjukdom kan förorsaka hemkommunen betydande utgifter skulle de kommuner där vård- och serviceinstitutioner är belägna råka i en oskäligt svår situation, om de som vårdas på anstalt skulle ange förläggningsskommunen som sin hemkommun. Detta problem accentueras speciellt i små kommuner med stora anstalter. Också språkliga minoriteter drabbas av ett liknande fenomen i och med att servicen inom någon sektor på riksplanet kan vara centraliserad till någon enstaka ort.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 3 § 2 punkten i förslaget till lag om hemkommun ändras så att den medger större prövningsrätt för att begränsa valet av hemkommun utöver att det enligt utskottets åsikt absolut är skäl att genom förordning precisera lagens stadganden om de former av tillfälligt boende som inte leder till ändrad hemkommun. Det ovan anförda får dock inte leda till att de som bor i verksamhetsenheter inom social- och hälsovården under inga som helst omständigheter kunde ange anstaltens förläggningsskommun som sin hemkommun. När grundad anledning föreligger kan också detta bli möjligt för att till exempel familjeskäl skall kunna beaktas och de som är intresserade av och kapabla till samhälleligt engagemang skall kunna påverka angelägenheterna i sin faktiska hemkommun.

Av ovan anförda orsaker är det viktigt att ge akt på vilka konsekvenser lagen har för flyttningsrörelserna och vid behov vidta åtgärder för att undvika orimliga situationer. Att binda möj-

ligheterna att få statsandel till en viss person på så sätt att en ändring i hemkommunen inte påverkar det inbördes ekonomiska ansvaret mellan kommunerna är en möjlighet.

Med tanke på export av social trygghet är det viktigt att uppmärksamma 4 och 5 §§ i förslaget till lag om hemkommun för att de som flyttar till Finland å ena sidan inte utan grund skall komma i åtnjutande av social trygghet och för att finländare som flyttar från landet å andra sidan inte skall få det orimligt illa ställt. Det centrala är om den berörde faktiskt har för avsikt att bli fast bosatt i Finland. I de fall då vistelsetillstånd inte krävs är den ytterligare förutsättning som uppställs i lagförslaget endast att den berörde bor i Finland, men inte — såsom fallet är i förslaget till lag om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet — egentlig bostad och egentligt hem. Enligt utskottets uppfattning är bland annat finländare som återvänder till hemlandet berättigade till service i sin på ovan relaterat sätt bestämda hemkommun. Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att förvaltningsutskottet sedan det fått kompletterande utredningar bör göra de ändringar som eventuellt behövs i lagförslagen.

Likaså bör det vid bedömning av frågan om bibehållen hemkommun vid flyttning utomlands uppmärksammas att tillämpningen av lagstiftningen inte får leda till ett slutresultat som är orimligt för medborgarna.

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering finner social- och hälsovårdsutskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig.

Utskottet anför vördsamt

*att 3 § i det första lagförslaget bör godkännas sålydande:*

### 3 §

*Begränsningar som gäller ändring av hemkommunen*

En persons hemkommun ändras inte, om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av

- (1 punkten såsom i regeringens proposition)
- 2) vård och behandling på en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars i motsvarande förhållanden,
- (3—6 punkten såsom i regeringens proposition)

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina, medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila, Hiltunen, Hurskainen, Kauppinen, Kuittinen, Muttilai-

nen, Nordman, O. Ojala, Puhakka, Puisto (delvis) och Stenius-Kaukonen samt suppleanterna Koistinen och Takala.

---

