

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kotikuntalain
ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kotikuntalakeja ja sosiaalihuoltolakeja. Esityksen tarkoituksena on muuttaa nykyistä lainsäädäntöä siten, että perustuslaissa säädetty yksilön oikeus vapaasti valita oma asuinpaikkansa toteutuisi nykyistä 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 viranomaispäätöksellä sijoitettu laitoshoidon, 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 päätökseen-

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö.....	4
2.2 Oikeuskäytäntö.....	6
Kotikuntalain rajoitussäännöksen tulkinta.....	6
Palvelujen laajuus ja toimeentulotuki.....	7
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	7
Kansainväliset sopimukset.....	7
Pohjoismaiden lainsäädäntö.....	8
EU-lainsäädäntö.....	8
2.4 Nykytilan arviointi.....	9
Kotikunnan valinnan rajoittaminen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten valossa.....	9
Kuntien välinen laskutus.....	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
3.1 Tavoitteet.....	11
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot kotikuntalakityöryhmän esityksessä.....	11
Kaksoiskuntalaisuus.....	13
Valtionosuusjärjestelmään sisällytettävät kertoimet.....	13
Kustannusten tasausjärjestelmä.....	13
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	14
Kotikuntaa koskevan valinnanvapauden laajentaminen.....	14
Suhde muuhun lainsäädäntöön.....	15
Pitkäaikaisessa hoidossa olevan henkilön kotikunnan valintaoikeus.....	16
Sopimusperusteinen hoito toisessa kunnassa ja laskutusjärjestelmän kehittäminen.....	16
Henkilön oma-aloitteinen hakeutuminen toiseen kuntaan.....	18
4 ASIAN VALMISTELU.....	19
4.1 Aiempi taustatyö.....	19
4.2 Esityksen valmistelu.....	20
5 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
5.1 Taloudelliset vaikutukset.....	20
5.2 Sosiaaliset vaikutukset.....	21
5.3 Palvelujärjestelmää koskevat vaikutukset.....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	23
1.1 Kotikuntalaki.....	23
1.2 Sosiaalihuoltolaki.....	25
3 luku Kunnan sosiaalihuolto	25
5 luku Kuntien keskinäiset korvaukset	28
2 VOIMAANTULO.....	30
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	31
LAKIEHDOTUKSET.....	32
Laki kotikuntalain muuttamisesta.....	32
Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta.....	34

LIITTEET	36
RINNAKKAISTEKSTIT	36
Laki kotikuntalain muuttamisesta.....	36
Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	38

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Perustuslain mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämän perusoikeuden toteutumista rajoittaa kuitenkin käytännössä eräiden henkilöryhmien osalta kotikuntalaissa (201/1994) oleva kotikunnan määräytymistä koskeva rajoitussäännös. Rajoitussäännös on yksittäistapauksissa estänyt erityisesti pitkäaikaisen hoidon tarpeessa olevia vanhuksia ja vammaisia henkilöitä muuttamasta kotikuntaansa, vaikka se olisi esimerkiksi perhesuhteiden vuoksi perusteltua.

Edellä mainittua rajoitussäännöstä on perusteltu lähinnä sellaisilla taloudellisilla syillä, jotka liittyvät kuntien keskinäiseen palveluja ja niiden kustannuksia koskevaan vastuunjakoon. On ajateltu, että jos pitkäaikaisen hoidon tarpeessa olevilla henkilöillä olisi rajoittamaton oikeus valita kotikuntansa, muodostuisi tilanne ilman rajoitussäännöstä taloudellisesti erittäin vaikeaksi niiden kuntien näkökulmasta, joissa sijaitsee paljon hyödynnettävissä olevaa laitoshoitokapasiteettia. Kotikunnan valinta voidaan kuitenkin tehdä mahdolliseksi, mikäli sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kustannusvastuun määräytymistä koskevia säännöksiä samalla tarkistetaan siten, että vastuu jakautuu eri kuntien kesken oikeudenmukaisesti erilaisissa käytännön tilanteissa.

Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämistä ja hallintoa koskevat yleiset säännökset ovat parhaillaan uudistettavana. Nykyiset sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kustannusvastuuta ja laskutusta koskevat säännökset ovat myös jossain määrin puutteelliset niissä tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee tai haluaa käyttää sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluja muussa kunnassa kuin kotikunnassaan. Tässä ehdotettava kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutos on kuitenkin mahdollista tehdä itsenäisenä lainsäädännöllisenä ja toiminnallisena muutoksena.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on eräin säädetyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Pykälän 2 momentin mukaan, jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys.

Kotikuntalain 3 §:ssä säädetään kotikunnan muuttumista koskevista rajoituksista. Henkilön kotikunta ei lainkohdan mukaan muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa:

- 1) enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä;
- 2) hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa;
- 3) merillä olosta laivaväkeen kuuluvana;
- 4) rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa;
- 5) eduskunnan tai valtioneuvoston jäsenyydestä taikka julkisesta luottamustoimesta; tai
- 6) asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta.

Kotikuntalain rajoitussäännös sai nykyisen muotonsa eduskunnan hallintovaliokunnan käsittelyn perusteella. Hallintovaliokunta toteasi mietinnössään (HaVM 27/1993 vp), että sen käsiteltävänä olleen uudistuksen keskeisin tavoite oli kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaisi mahdollisimman tarkoin henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Hallintovaliokunnan mukaan tästä tavoitteesta oli perusteltua poiketa silloin, kun oleskelu kunnassa johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveyden-

huollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Valiokunta perusteli kantaansa sillä, että näin voitaisiin turvata palvelujen saatavuus, jota pidettiin edellä tarkoitetuissa tilanteissa ensisijaisena asiana. Valiokunta katsoi kuitenkin, että lainsäädäntöä olisi tulevaisuudessa tarpeen korjata siten, etteivät asuinpaikkaan liittyvät taloudelliset seikat tosiasiallisesti rajoittaisi vastaisuudessa uudistuksen päätavoitteen toteutumista.

Kunnallisten palvelujen nykyinen rahoitusjärjestelmä on sidottu henkilön kotikuntaan. Edellä mainittu kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan rajoitussäännös on käytännössä mahdollistanut muun muassa laitoshoitopaikkojen tarjonnan myös toisten kuntien asukkaille.

Rajoitussäännös merkitsee toisaalta yksilön vapauksien rajoittamista. Jos henkilön kotikunta on järjestänyt tälle esimerkiksi laitoshoitopaikan toisen kunnan alueella sijaitsevaan toimintayksikköön, henkilö ei voi valita tätä kuntaa kotikunnakseen, vaan sijoittajakunta säilyy hänen kotikuntanaan riippumatta sijoituksen kestosta. Kotikuntalain valmisteluasiakirjoista ilmenee, että rajoitussäännöksellä tarkoitetaan laitoshoittoa, asumispalveluja ja perhehoitoa. Rajoitussäännös koskee siten muun muassa vammaisille tarkoitettuja palvelutaloja, erityishuollon toimintayksiköitä, päihdehuollon toimintayksiköitä, vanhainkoteja ja sairaaloita. Rajoitussäännös koskee myös niitä tilanteita, joissa jatkuvaa palvelua järjestetään yksityisen palveluntuottajan toimesta tai perheen yhteydessä. Säännös estää käytännössä laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalvelujen piirissä olevaa henkilöä valitsemasta kotikuntaansa.

Yksityisen henkilön kannalta tärkein kotipaikkaan liittyvä vaikutus on kunnan jäsenyys. Jäsenyyteen liittyvistä oikeuksista tärkeimpiä ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, oikeus kunnallisvalituksen tekemiseen sekä oikeus kunnan jäsenyyteen sidottujen kunnan laitosten, palvelujen ja sosiaalisten etuuksien käyttämiseen. Kotipaikan perusteella määräytyy myös henkilön äänestysoikeuteen ja vaalikelpoisuuteen valtiollisissa vaaleissa liittyviä asioita.

Kotipaikkaan liittyy myös henkilöön kohdistuvia julkisoikeudellisia velvoitteita. Koti-

paikan perusteella määräytyy muun muassa kunta, jolle yksityinen henkilö on velvollinen maksamaan kunnallisveroa henkilökohtaisesta tulostaan.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain perusteella.

Kunnalliset palvelut tuotetaan ja järjestetään ensisijaisesti kunnan asukkaille. Kunnat eivät ole esimerkiksi velvollisia antamaan terveydenhuoltopalveluja tai sairaanhoitoa henkilöille, joiden kotikunta on muussa kunnassa, ellei kysymyksessä ole kiireellistä hoitoa tarvitseva potilas. Vastaavaa henkilön kotikuntaan perustuvaa rajausta noudatetaan lähtökohtaisesti myös sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Viimesijaisen toimeentuloturvan osalta on säädetty poikkeus: toimeentulotuen myöntäminen kuuluu sille kunnalle, missä henkilö oleskelee. Toimeentulotukea voi siis saada sellainenkin henkilö, joka oleskelee kunnassa tilapäisesti.

Palveluista perittävät asiakasmaksut kattavat usein vain osan kunnalle aiheutuvista kustannuksista. Valtio osallistuu valtionosuudella osaan näistä kustannuksista ja loput kustannukset katetaan kunnan jäseniltä kannettavalla kunnallisverolla. Valtionosuusjärjestelmän periaatteena on, että kunta saa valtionosuudet pääsääntöisesti kunnan asukasluvun ja asukkaiden ikärakenteen mukaan.

Mikäli lakisäätteisiä kunnallisia palveluja järjestetään toisten kuntien asukkaille, henkilön kotikunta vastaa yleensä niistä kustannuksista, jotka henkilö on aiheuttanut toiselle kunnalle. Näin menetellään esimerkiksi silloin, kun henkilön hoito vaatii oleskelua toisessa kunnassa sijaitsevassa hoitolaitoksessa. Muiden kuin lakisäätteisten palvelujen osalta käytäntö vaihtelee. Esimerkiksi julkisen liikenteen, kulttuuripalvelujen ja liikuntapalvelujen käyttöä ei yleensä ole rajoitettu henkilön kotikunnan perusteella.

Mikäli henkilön hoidon tarve edellyttää laitoshoittoa, kunta voi järjestää hoidon toisen

kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen ylläpitämässä laitoksessa. Henkilön kotikunta sitoutuu tällöin korvaamaan laitoshoidon kustannukset laitosta ylläpitävälle yhteisölle.

2.2 Oikeuskäytäntö

Kotikuntalain rajoitussäännöksen tulkinta

Kotikunnan määräytymisestä on jonkin verran oikeuskäytäntöä, joka on syntynyt kuntien välisistä hallintoriita-asioista sekä yksittäisten henkilöiden hakiessa oikeusteitse päätöstä kotikunnastaan. Suuri osa tuomioistuinpäätöksistä on kuitenkin hallinto-oikeuksien päätöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla on merkittävämpää arvoa vakiintuneen oikeuskäytännön kuvaajana, on suhteellisen vähän.

Perheellisen ja alaikäisen henkilön osalta on oikeuskäytäntöä, joka tukee henkilön oikeutta vaihtaa kotikuntaansa muun perheen mukana.

Oikeuskäytännössä on eräitä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, joissa on arvioitu tarkemmin sitä, onko oleskelu muun kuin kotikunnan alueella johtunut kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan tarkoittamalla tavalla pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Esimerkiksi tapauksessa, jossa muuttoon oli vaikuttanut muun muassa henkilön halu siirtyä entiselle kotiseudulle ja halu saada asua viiden lapsensa ja heidän perheidensä lähellä, muuton ei katsottu aiheutuneen pääasiassa hoidosta eikä huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa vaan pääasiassa tavanomaisesta asumistarkoituksesta. Henkilön kotikunta oli näin ollen kunta, jossa yksityinen vanhusten palvelutalo sijaitsi. (KHO 2004:108.)

Myös tapauksessa, jossa henkilön hoitopaikan muuttumiselle toisen kaupungin sairaalaan ei ollut näytetty olleen terveydenhoidollisia perusteita ja jossa hoitopaikan siirto oli selvityksen mukaan johtunut siitä, että henkilön vaimo ja hänen alaikäiset lapsensa olivat pysyvästi muuttaneet toiseen kaupunkiin, muuton ei katsottu aiheutuneen pääasiassa hoidosta. (KHO 1997:67.)

Oikeuskäytännössä kotikunnan vaihtamista ei siten ole tarkasteltu pelkän hoito- tai huoltopaikan perusteella, vaan on myös otettu huomioon, missä henkilö tosiasiallisesti asuu ja mikä on muuton tosiasiallinen syy.

Oikeuskäytännön perusteella sekä maistraateilta saadun tiedon mukaan sellaisillakin henkilöillä, joilla olisi oikeuskäytännön perusteella oikeus muuttaa, eli perheellisillä henkilöillä ja alaikäisillä lapsilla, on usein ongelmia saada kotikuntansa vaihdettua väestötietojärjestelmään. Maistraatit ja kunnat ovat voineet tulkita näissäkin tapauksissa muuton johtuneen hoidon ja huollon tarpeesta. Maistraattien tekemä kotikuntamerkintä ei ole kuntaa sitova, joten maistraatti ja kunta ovat voineet tulkita henkilön kotikunnan eri tavoin. Rajoitussäännöksen sanamuoto ei ole ollut tältä osin riittävän selvä. Oikeuskäytäntöä ei tunneta eivätkä yksittäiset henkilöt useinkaan halua vaarantaa hoitoaan ja huoltoaan riitauttamalla asiaa oikeusteitse.

Hoitoa ja huoltoa tarvitsevat perheettömät henkilöt eivät useinkaan pysty vetoamaan muihin kotikuntalain kiinteän yhteyden muodostaviin perusteisiin eli perhesuhteisiin ja toimeentuloon. Omien vanhempien muutto toiseen kuntaan ei ole oikeuttanut henkilöä vaihtamaan kotikuntaansa, vaan maistraatit ja kunnat ovat edellyttäneet, että henkilö itse muuttaa tosiasiallisesti vanhempiensa kotikuntaan. Henkilö ei ole voinut muuttaa tosiasiallisesti, koska vanhempien kotikunta ei ole katsonut olevansa järjestämisvastuussa toisen kunnan kuntalaisen palveluista. Toimeentuloperustettakaan rajoitussäännöksen alaisilla henkilöillä ei usein ole.

Eräässä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on päädytty siihen, ettei kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan rajoitussäännös ole ilmeisessä ristiriidassa Suomen perustuslain 9 §:n 1 momentin liikkumisvapautta koskevan perusoikeuden kanssa eikä myöskään Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (pätös 8.9.2008, taltio 08/2196). Päätöksessä katsottiin, ettei kotikuntalain säännös loukkaa liikkumisvapautta koskevan perusoikeuden ydinaluetta, koska se ei estänyt asianomaista vanhusta muuttamasta lähiomaisensa kotikuntaan esimerkiksi yksityisesti järjestämänsä hoitoon. Päätöksessä katsottiin edelleen, että perustuslain

9 §:n 1 momentin liikkumisvapautta koskeva säännös voi olla ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen kanssa, joka koskee riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista. Tämä johtuu siitä, että tilanteessa, jossa laitoshoidossa olevat vanhuksat voisivat muuttaa rajoituksetta omaistensa kotikuntaan, johtaisi siihen, että hoidon saataisuus voisi yleisesti ottaen olennaisesti vaarantua ja laitoshoidon kustannukset saattaisivat kasvaa merkittävästi. Tässä ristiriitatilanteessa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen katsottiin asettuvan kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan ja sosiaalihuoltolain 13 §:n soveltamisesta välillisesti johtuvan liikkumisvapausrajoituksen edelle, kun punnittiin näitä perusoikeuksia toistensa rajoitusperusteina.

Palvelujen laajuus ja toimeentulotuki

Henkilön pitkäaikaiseen sijoitukseen esimerkiksi laitoshoidossa voi liittyä välillisesti erilaisia palveluja, joita koskevaa järjestämisvastuuta on tarvittaessa arvioitava erikseen. Henkilön palvelutarve voi myös muuttua hoidon aikana.

Palvelujen lisäksi joudutaan yksittäistapauksessa arvioimaan myös henkilön oikeutta erilaisiin etuuksiin, erityisesti toimeentulotukeen. Toimeentulotuen osalta on olemassa suhteellisen uusia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joiden mukaan palvelun sijaintikunta on velvollinen maksamaan toimeentulotukea. Näissä ratkaisuissa on kuitenkin jätetty avoimeksi se, tulisiko sijoittajakunnan vastata esimerkiksi sellaisista henkilön tarvitsemista terveyspalveluista, jotka perustuvat toimeentulotuesta annettuun lakiin nähden ensisijaiseen lakiin (KHO 2006:46 ja 2006:47).

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Kansainväliset sopimukset

Edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä vuodelta 2008 päädyttiin siihen tulokseen, ettei kotikuntalain rajoitussäännös olisi ristiriidassa Suomen kan-

sainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Rajoitussäännös on kuitenkin koettu ongelmalliseksi Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan liikkumisvapautta koskevan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Oikeuden käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden ja moraalien suojelemiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa.

Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan 15 artiklan mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Valtioneuvoston vuonna 2004 eduskunnalle antamassa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa selonteossa (VNS 2/2004 vp) käsiteltiin muun muassa vammaisten oikeutta vapaaseen liikkumiseen Suomessa. Selonteossa todettiin, että asuinikunta on kotikuntalain mukaan sidoksissa henkilön hoivan tarpeeseen eli palvelut ja tukitoimet alun perin järjestävään kuntaan ja että vammaisella henkilöllä ei välttämättä tosiasiallisesti ole mahdollisuutta valita kotikuntaansa. Valtioneuvoston uudemmassa vuonna 2009 antamassa ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa selonteossa (VNS 7/2009 vp) tuotiin sama ongelma esille. Tässä yhteydessä esitettiin myös, että vammaisten henkilöiden asuinpaikan valintaa koskeva lainsäädäntömuutos tulisi voimaan samalla kun kuntien valtiosuusjärjestelmää uudistettaisiin vuoden 2010 alusta. Kotikuntalain muutosta koskevaa lakiehdotusta ei kuitenkaan annettu vuonna 2009 samassa yhteydessä kun valtiosuusmuutos tuli käsiteltäväksi.

Suomen voimassa olevan lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan vammaisten henkilöi-

den oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 19 artiklaa, jonka mukaan sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen vuonna 2007, mutta ei ole ratifioinut sitä. Ratifioinnin esteenä on katsottu olevan muun muassa se, että kaikilla vammaisilla henkilöillä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia valita kotipaikkaansa.

Pohjoismaiden lainsäädäntö

Ruotsin sosiaalipalvelulain (*socialtjänstlag 2001:453*) mukaan kunnalla on viime kädessä vastuu siitä, että kuntalaiset saavat sen tuen ja avun, jota he tarvitsevat. Lain 2 luvun 3 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalipalveluja muille kuin omille asukkailleen. Sen mukaan, jos henkilö haluaa muuttaa toiseen kuntaan, mutta hänellä on jatkuva ja laaja hoito- ja hoivapalvelujen tarve iän, toimintarajoitteen tai vakavan sairauden vuoksi eikä hän sen vuoksi voi asettua asumaan haluamaansa kuntaan ilman että tämä kunta tarjoaa tarvittavat palvelut, hän saa hakea näitä palveluja siitä kunnasta, jonne hän haluaa muuttaa. Tällainen hakemus tulee käsitellä ikään kuin hakija olisi kunnan asukas. Se, että hakijan tarpeet ovat tulleet tyydytetyiksi kotikunnassa, ei saa vaikuttaa asian ratkaisuun. Kotikunta on velvollinen pyynnöstä avustamaan niissä selvityksissä, joita hakemuksen vastaanottanut kunta voi tarvita voidakseen ratkaista asian.

Lain 16 luvun 2 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia toisen kunnan alueelle perhehoitoon, hoitokotiin, tuettuun asumiseen tai palveluasumiseen sijoittamansa asiakkaan tuen ja sosiaalipalvelujen tarpeen tyydyttämisestä. Lainkohdan mukaan sijoittajakunnalla on velvollisuus huolehtia muun muassa päihdehuollon, kotipalvelun sekä Suomen toimeentulotukea vastaavan tuen antamisesta.

Ruotsista ei ole saatavissa tilastotietoja siitä, kuinka laajasti edellä mainittua hakeutumis-oikeutta ja kotikunnan valintaoikeutta on käytetty. Yleisesti ottaen tätä lakisääteistä oi-

keutta on kuitenkin pidetty parannuksena verrattuna aiempaan tilanteeseen.

Norjan ja Tanskan lainsäädännössä ei ole edellä mainittua vastaavia erityissäännöksiä tilanteista, joissa pitkäaikaisia hoito- ja hoivapalveluja tarvitseva henkilö voisi hakea palveluja muualta kuin kotikunnastaan. Lähtökohtana on, ettei henkilön muuttoa kunnasta toiseen ole erityisesti rajoitettu.

Norjan sosiaalipalveluja koskevan lain (*lov om sociale tjenester*) mukaan sosiaalipalveluja tulee järjestää kaikille kunnan (*oppholds-kommun*) asukkaille. Järjestämisvastuu ei muutu tilanteessa, jossa henkilö sijoitetaan laitokseen tai hänelle annetaan ympärivuorokautisesti tuettuja asumispalveluja. Jos henkilö siirtyy laitoksesta tai tuettujen asumispalvelujen piiristä toisen kunnan asukkaaksi, siirtyy palvelujen järjestämisvastuu tälle kunnalle. Lain mukaan henkilön uusi asuin-kunta voi kuitenkin vaatia palveluista korvausta aiemmalta asuinkunnalta. Tanskan sosiaalipalveluja koskevan lain (*lov om social service*) mukaan sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu ja vastuu palvelujen lopullisista kustannuksista kuuluu kunnalle. Laissa on erityissäännöksiä mm. niitä tilanteita varten, jossa lapsi tai nuori joudutaan sijoittamaan muun kuin asuinkuntansa alueelle. Näissä tapauksissa asuinkunta on velvollinen osallistumaan sijaintikunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

EU-lainsäädäntö

Perus- ja ihmisoikeuksien sääntely on viime vuosina tullut yhä selvemmin esille myös Euroopan unionin toiminnassa ja EU-oikeudessa. EU:n perustamissopimuksia uudistava Lissabonin sopimus vahvistaa osaltaan näiden oikeuksien asemaa unionissa. Perinteisesti EU-oikeudessa yksilöiden oikeuksia, esimerkiksi liikkumisvapautta, tarkastellaan kuitenkin siitä näkökulmasta, miten ne suhteutuvat sisämarkkinavapauksien turvaamiseen. Näin ollen yksilöiden oikeuksia on tarkasteltu erityisesti työntekijän tai elinkeinonharjoittajan kannalta, ei niinkään työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden oikeuksien tai aseman näkökulmasta. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että kysy-

mys pitkäaikaisten hoitopalvelujen varassa olevan henkilön vapaasta liikkumisoikeudesta EU:n alueella ei ole noussut esiin.

2.4 Nykytilan arviointi

Kotikunnan valinnan rajoittaminen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten valossa

Perustuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus valita oma asuinpaikkansa. Perustuslain säännöksen ja henkilön kotikunnan yhteys on nähtävissä kotikuntalain 2 §:n pääsäännössä, jonka mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Kotikuntalain rajoitussäännöksessä on kyse henkilön kotikunnan muuttumisrajoituksesta, jolla on käytännössä yhteys palvelujen saamiseen ja mahdollisuuksien muuttua asuinpaikkaa. Perustuslakien perusoikeussäännösten uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että oikeus valita asuinpaikkansa voi edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta asuinpaikan valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan käsitellyt asuinpaikan valintaa koskevia lakiesityksiä. Se on painottanut liikkumisvapautta koskevan säännöksen tosiasiallista toteutumista ja katsonut, että perusoikeuden käyttämiseen voidaan liittää hyvin rajoitetusti kansalaisille muutoin kuuluvien oikeuksien menetyksiä. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi työttömyysturvaan liittyvässä lausunnossaan (PeVL 4/1984 vp), että lakiehdotuksen perusteella henkilö saattoi joutua muuttamaan paikkakunnalta ja lakiesityksen mukaan kansalaiset asetettiin ilman tarkkoja rajauksia muuttovelvollisuuden suhteen erilaiseen asemaan, joten lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perusoikeuksia rajoittavan lain säännökseltä edellytetään perusoikeuksien yleisten rajoituskriteerien perusteella, että sen on oltava tarkkarajainen, täsmällinen sekä hyväksyttävä ja suhteellinen. Lisäksi rajoituksen tulee olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen eikä rajoitus voi koskea perusoikeuden ydinaluetta. Hyväksyttävyyksivaatimuksella tarkoitetaan, että rajoittamiseen tulee olla painavia yhteiskunnallisia tarpeita.

Suhteellisuudella tarkoitetaan, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eli tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin (PeVM 25/1994 vp).

Kotikuntalain rajoitussäännös on perustunut siihen, että palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla ja rajoitussäännös on jakanut kuntien välistä palvelujen tuottamisesta aiheutuvaa rahoitusvastuuta ja siten mahdollistanut palvelujen järjestämisen kuntien välisenä yhteistoimintana. Rajoitussäännös on siten perustunut hallinnollisiin ja taloudellisiin syihin.

Perustuslain 9 §:n asuinpaikan valinta-oikeuden ei ole katsottu edellyttävän, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada hoitopaikka omasta kotikunnastaan tai että henkilöllä olisi muutenkaan oikeus valita hoitopaikkaansa. Hoidon ja huollon järjestäminen perustuu ensisijaisesti henkilön hoidon ja huollon tarpeeseen. Sosiaalihuoltoa annettaessa on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 8 §:n mukaan mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Henkilön huolto ja hoito voidaan järjestää poiketen henkilön nimenomaisesta hoitopaikkaa koskevasta toivomuksesta ja muuallakin kuin hänen kotikunnassaan.

Kotikuntalakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 104/1993 vp) mukaan kotikuntalain keskeisin tavoite yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Vain tällöin kotikuntaan liittyvät lukuisat oikeusvaikutukset voidaan toteuttaa mahdollisimman oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja joustavasti. Tähän on mainittu

hallituksen esityksen mukaan pyritty laatimalla mahdollisimman selkeät ja yksinkertaiset kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisperusteet sekä vähentämällä kotikunnan vapaalle muuttumiselle voimassa olevassa laissa asetettuja rajoituksia.

Edellä mainitun perustuslakien perusoikeussäännösten uudistusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa on edellytetty ja perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan nimenomaisesti painottanut, että henkilöllä tulee olla tosiasiallinen oikeus valita asuinpaikkansa. Kotikuntalain rajoitussäännös rajoittaa laitoksessa, asumispalveluyksikössä ja perhehoidossa olevan oikeutta valita perustuslain 9 §:n mukaisesti asuinpaikkansa. Rajoitussäännös tosiasiallisesti rajoittaa myös perustuslain 14 §:ssä säädettyjen vaali- ja osallistumisoikeuksien käyttöä siinä kunnassa, jossa henkilön tosiasiallinen elämänpiiri sijaitsee. Hoidon ja huollon järjestäminen toteuttaa henkilön perustuslain 19 §:n mukaisia sosiaalisia perusoikeuksia.

Koska perustuslain 9 §:n perusoikeutta voidaan rajoittaa lailla, jos rajoittaminen täyttää yleiset rajoitusedellytykset, rajoitussäännöksen perustuslainmukaisuutta on tulkittava näiden edellytyksien perusteella. Rajoitussäännöksen tarpeellisuutta on perusteltu hoidon ja huollon saatavuuden turvaamisella. Rajoitussäännöksen tarpeellisuus johtuu siitä, että palvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat kukin omille kuntalaisilleen mutta palveluja tuotetaan yhteistoiminnassa ja ostopalveluna muissakin kunnissa.

Kotikuntalain rajoitussäännökseen ei voida katsoa olevan painavia yhteiskunnallisia tarpeita. Rajoitussäännöksen ei voida myöskään katsoa olevan perusteltu henkilön sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseksi varsinkin, jos kuntien välinen kustannusvastuu voidaan jakaa siten, ettei palvelujen saatavuus olennaisesti vaarannu. Rajoitussäännös ei lisäksi koske kaikkia laitoksessa, asumispalveluissa tai perhehoidossa olevia, vaan perheellisillä ja tietyissä tapauksissa myös hoitolaitokseen hakeutuneilla on oikeuskäytännössä katsottu olevan oikeus vaihtaa kotikuntaansa. Näidenkään henkilöiden kotikunnan vaihto-oikeus ei ole luettavissa säännöksen sanamuodosta. Täten rajoitussäännös ei täytä yleisiä perustuslain rajoituskriteereitä eli

tarkkarajaisuus-, hyväksyttävyyys- ja suhteellisuusvaatimuksia. Rajoitussäännös voidaan lisäksi kyseenalaistaa kansainvälisten sopimusten perusteella, kuten erityisesti edellä kuvatussa vammaisten henkilöiden asemaa koskevassa valtioneuvoston selonteossa on esitetty.

Kuntien välinen laskutus

Yleisenä lähtökohtana Suomen sosiaali- ja terveyspalveluja sääntelevässä lainsäädännössä on, että palvelujen järjestämisvastuu kuuluu henkilön kotikunnalle. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapa voi kuitenkin vaihdella merkittävästi. Kunta voi hankkia palveluja myös toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Näissä tapauksissa palvelujen hinnoittelu ja laskutus on kuntien välinen sopimusasia.

Erityisesti terveydenhuollossa voi syntyä tilanteita, joissa kunnan on järjestettävä palveluja myös muille kuin omille asukkailleen. Kansanterveyslain (66/1972) 22 §:ssä säädetään tarkemmin näistä tilanteista. Jos terveyskeskuksen sairaansijalla on hoidettavana potilas, joka ei ole terveyskeskusta ylläpitävän kunnan asukas, on sen terveyskeskuksen, jota potilaan asuin- ja kotikunta ylläpitää, korvattava potilaan sairaanhoito, jollei muuta ole sovittu. Sama koskee tällaisen kunnan asukkaalle annettua kiireellistä avosairaanhoidoa ja kiireellistä hammashoitoa. Edellä mainittu korvaus saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Korvauksesta vähennetään hoidosta suoritettu asiakasmaksu ja muut toimintatulot.

Edellä mainittu kansanterveyslain säännös koskee vain siinä todettuja erityistilanteita. Sen ei ole katsottu soveltuvan esimerkiksi niihin tilanteisiin, joissa asiakas hakee ei-kiireellisiä terveyspalveluja muulta kuin kotikunnaltaan. Säännös ei koske lainkaan sosiaalipalvelujen järjestämistä. Sen mukainen korvausmenettely soveltuu myös lähinnä vain tilapäisiin tai lyhytkestoisiin palvelusuhteisiin, ei niinkään pitkäaikaista hoitoa ja sen järjestelyä koskeviin tilanteisiin.

Kuntien keskinäistä korvaus- ja laskutusmenettelyä koskevien nimenomaisten säännösten puuttuminen ei estä sitä, että kunnat

voivat keskenään sopia siitä, miten palveluja voidaan järjestää esimerkiksi tietyille erityisryhmille, jotka oleskelevat pidempään muualla kuin kotikunnassaan. Tällöin kunnat voivat sopia myös keskinäisestä laskutuksesta. Käytännössä sopimusperusteisia laskutusmenettelyjä ei ole kuitenkaan yhtenäisesti ja merkittävästi järjestetty. Tilanne on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti muualla kuin kotikunnassaan pitkäaikaisesti opiskelevien henkilöiden näkökulmasta. Oppilaitosten sijaintikunnat ovat usein ohjanneet opiskelijoita hakemaan palveluja kotikunnastaan sen sijasta, että palveluja järjestettäisiin kuntien keskinäisen sopimuksen ja laskutuksen perusteella oppilaitoksen sijaintikunnassa. Ongelma on hiljattain todettu opiskeluterveydenhuollon kustannuksia ja järjestämistapoja selvittäneessä sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä. Työryhmän raportissa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:49) ehdotetaan erityisesti toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskeluterveydenhuollon osalta luotavaksi toimiva lakisääteinen opiskeluterveydenhuollon palvelujen laskutus oikeus oppilaitosten sijaintikunnan ja kotikunnan välille.

Pitkäaikaisten sosiaalipalvelujen, esimerkiksi perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen järjestäminen muussa kuin kotikunnassa perustuu joko ostopalvelusopimuksiin, kuntayhtymän toimesta järjestettyihin palveluihin tai kuntien keskinäisiin sopimuksiin. Näissä tilanteissa tulee arvioida erikseen henkilön oikeutta valita kotikuntansa sekä kuntien keskinäisiä vastuusuhteita. Erityisesti olisi syytä säännellä tarkemmin kuntien välistä laskutusmenettelyä ja sen toteuttamista. Tällä tavoin voidaan osaltaan varmistaa, että ehdotettava kotikunnan valintaoikeuden laajentaminen toteutuu mahdollisimman hyvin käytännössä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Nykyinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ovat edellä mainitun perusteella osoittautuneet ongelmallisiksi erityisesti kahdessa eri-

laisessa tyyppitilanteessa. Ongelmat ovat ensinnäkin koskeneet tilanteita, joissa esimerkiksi laitoshoidossa tai muussa pitkäaikaisessa hoitosuhteessa muussa kuin kotikunnassaan sijoitettuna oleva henkilö haluaisi vaihtaa kotikuntaansa. Toisaalta ongelmallisia ovat olleet myös sellaiset tapaukset, joissa pitkäaikaisen hoidon tarpeessa oleva henkilö haluaisi itse muuttaa asumaan toiseen kuntaan ja saada sieltä vastaavia palveluja.

Edellä kuvatun perusteella tavoitteena on laajentaa pitkäaikaisen eli yli vuoden kestävä perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tarpeessa olevien henkilöiden vapautta valita kotikuntansa. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä kotikuntalakiin uusi 3 a § henkilön kotikunnan valintaoikeudesta siinä tapauksessa, että hänet on kotikuntansa tai muun viranomaisen päätöksellä sijoitettu edellä tarkoitettuun pitkäaikaiseen hoitosuhteeseen. Kotikunnan valintaoikeus olisi mahdollinen aina kun henkilö on sijoitettu kotikuntansa ulkopuolelle. Valintaoikeus tulisi mahdolliseksi myös siinä tapauksessa, että henkilö on ehdotettavan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaisesti itse hakenut hoitoa muulta kuin kotikunnaltaan ja saanut palvelutarpeen arvioinnin jälkeen myönteisen päätöksen hoidosta kyseiseltä kunnalta. Kotikunnan valintaoikeutta koskevan uuden säännöksen ohella tulisi tarkistaa kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan mukaista rajoitussäännöstä. Lisäksi tulisi säännellä sosiaalihuoltolaissa edelleen tarkemmin siitä, miten kuntien väliset vastuusuhteet ja palveluista aiheutuvien kustannusten laskutus järjestetään niissä tilanteissa, joissa asuminen muualla perustuu henkilön oman kotikunnan tai muun viranomaisen päätökseen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot kotikuntalakiuudistuksen esityksessä

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen asetti 20.8.2004 työryhmän selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä hoitoa ja huoltoa saavan henkilön muutto-oikeutta rajoittavan kotikuntalain säännöksen suhdetta perustuslain 9 §:n liikkumisvapaus säännökseen. Työryhmä päätyi kesäkuun 7 päivänä 2005 antamassaan mietinnössä

(Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset, Sisäasiainministeriön julkaisuja 24/2005) siihen, ettei nykyinen kotikuntalain kotikunnan vaihto-oikeutta rajoittava säännös ole perustuslain liikkumisvapaussäännöksen mukainen. Rajoitussäännöstä ei mietinnön mukaan voida kuitenkaan kumota ilman, että samalla ratkaistaan kuntien välinen kustannustenjakoa. Säännöksen kumoaminen ilman muita toimenpiteitä johtaisi työryhmän näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten suuriin nousuihin niissä kunnissa, joiden alueella tuotetaan hoitopalveluja muillekin kuin kunnan omille asukkailla. Tämä vaarantaisi palvelujen saannin.

Työryhmä esitti erilaisia vaihtoehtoja liikkumisvapauden toteuttamiseksi. Kotikuntalakiä koskevana vaihtoehtona oli työryhmän mietinnön mukaan joko kumota rajoitussäännös kokonaisuudessaan tai rajata muutto-oikeutta tiettyihin henkilöryhmiin tai palvelumuotoihin.

Rajoitussäännöksen kumoaminen mahdollistaisi hoidossa ja huollossa olevalle henkilölle oikeuden vaihtaa kotikuntaansa niissä tapauksissa, joissa henkilö on laitoksessa, asumispalveluyksikössä tai perhehoidossa muualla kuin omassa kotikunnassaan. Hoitoa tai huoltoa tarvitseva henkilö ei kuitenkaan voisi muuttaa omalla päätöksellään suoraan laitoksesta, asumispalveluyksiköstä tai perhehoidosta toiseen kuntaan vastaavaan yksikköön. Koska muulla kuin henkilön kotikunnalla ei ole velvollisuutta järjestää hänelle palveluja, henkilö ei voi vaihtaa asuinkuntaansa, jollei hänen kotikuntansa järjestä palveluja toisessa kunnassa tai ellei henkilö hakeudu omin varoin yksityisen palvelujen tuottajan tarjoamaan hoitoon tai huoltoon.

Kotikunnan vaihto-oikeuden takaaminen edellyttäisi siten erityisten kotikunnan vaihtoa koskevien kriteerien sekä hoidon ja huollon järjestämistä vastaavaa koskevan lainsäädännön tarkentamista. Työryhmä katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä olisi muutettava siten, että myös muulla kuin oman kunnan asukkaalla olisi oikeus muusakin kuin kiireellisessä tapauksessa hakeutua kuntaan hoitoon tai huoltoon.

Kotikuntalain rajoitussäännöksen poistaminen ilman muun lainsäädännön muutoksia aiheuttaisi työryhmän arvion mukaan merkit-

äviä taloudellisia ongelmia kunnissa, jotka joko itse tuottavat tai joissa kuntayhtymät tai yksityiset tuottavat laitoshoidon, asumispalveluja ja perhehoitoa. Nykyistä huomattavasti huonompaan taloudelliseen asemaan joutuisivat varsinkin suuret laitospaikat, kuten erityishuoltopiirien laitosten sijaintipaikat, sekä kunnat, jotka ovat erikoistuneet hoivakunniksi ja tuottaneet palveluja yhteistoiminnassa muille kunnille. Samoin tapahtuisi kunnille, joissa on runsaasti yksityistä hoitoa antavia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä. Kotikuntalaki työryhmä esitti arvion, että osalle kunnista taloudellinen rasitus olisi jopa niin huomattava, että kunnallisvero nousisi kohtuuttoman korkeaksi tai kunnan talous ajautuisi vakavaan kriisiin.

Työryhmä epäili raportissaan, että rajoitussäännöksen poistaminen vaarantaisi palvelujen saannin. Kuntien halukkuus sijoittaa alueelleen yhtä kuntaa laajempaa väestöpohjaa vaativia erityispalveluja vähenisi olennaisesti, jos hoidon ja huollon tuottaminen merkitsisi taloudellisen vastuun siirtymistä tällaiselle kunnalle. Tämä vaarantaisi työryhmän mukaan kuntien yhteistoiminnan ja voisi johtaa palvelujen tuottamiseen kustannustehottomammin pienissä kunnallisissa yksiköissä. Seurauksena voisi olla myös erityispalvelujen tarjonnan ja saatavuuden heikkeneminen. Muutos vaikeuttaisi yhtä kuntaa laajempaa väestöpohjaa vaativien erityispalvelujen ja pienväestön kuntien palvelujen järjestämistä.

Kotikuntalain kotikunnan vaihto-oikeuden rajaaminen tiettyihin henkilöryhmiin olisi työryhmän mukaan myös vaikeaa. Alaikäisen ja perheellisen oikeudesta vaihtaa kotikuntaansa perheensä mukana on olemassa oikeuskäytäntöä ja tulkintaa olisi helpohkoa vahvistaa kotikuntalain säännöksellä. Perheettömän henkilön kotikunnan vaihtamiselle olisi työryhmän mukaan kuitenkin vaikea löytää sellaisia perusteita, joiden perusteella muuttamisoikeus olisi niin rajoitettu, ettei muutos vaarantaisi palvelujen saatavuutta.

Kotikunnan vaihto-oikeuden rajaamista tiettyihin palvelumuotoihin ei voida pitää perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävänä, koska henkilöllä ei ole yleensä mahdollisuutta valita, miten hoito tai huolto järjestetään. Kunta päättää henkilölle annettavasta hoidosta ja huollosta sekä niiden antamispaikasta.

Lisäksi hoitoa ja huoltoa annetaan kunnissa hyvin eri tavoin. Joissain kunnissa palvelutarjonta on laitospainotteista ja joissakin kunnissa laitoksista pyritään kokonaan eroon perustamalla vaativaa hoitoa ja huoltoa tarvitseville asumispalveluyksiköitä.

Kotikuntalakityöryhmä pohti muistiossaan myös eräitä muita esityksiä, jotka voisivat lisätä eräiden henkilöryhmien vapautta valita kotikuntansa tai jotka voisivat liittyä sen esittämään kotikuntalain muuttamiseen. Nämä esitykset koskivat erityisesti kaksoiskuntalaisuusmallia, kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamista, kuntien välisten kustannusten tasausta ja sellaista vapaata hakeutumisoikeutta, joka on eräin osin käytössä opetustoimen valtionosuusjärjestelmässä.

Kaksoiskuntalaisuus

Kaksoiskuntalaisuuden mallit asettaisivat laitoshoidon, asumispalvelua ja perhehoitoa saavan henkilön muista kansalaisista eroavaan asemaan ilman, että se olisi hoitoa ja huoltoa saavien kannalta tarpeellista. Mallit olisivat tarpeen vain kuntien rahoitusvastuun jakamisen näkökulmasta ja niiden luominen edellyttäisi laajaa selvitystyötä sekä valtionosuuslainsäädännön ja kunnan järjestämistä koskevan lainsäädännön muuttamista.

Valtionosuusjärjestelmään sisällytettävät kerrotoimet

Kotikuntalakityöryhmän mukaan kerroinvaihtoehdossa kertoimen perusteeksi olisi otettava ainakin laitoshoidon, asumispalveluyksiköiden sekä perhehoidon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Koska näitä palveluja käyttävien henkilöiden hoitoon kuuluu olennaisena osana muidenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saaminen, huomioon olisi mahdollisesti otettava myös näiden muiden palvelujen kustannukset. Kerroimella jaettavan rahan määrän olisi siten oltava huomattava.

Vaihtoehdon toisena ongelmana olisi kotikuntalakityöryhmän mukaan se, että kertoimen perusteeksi jouduttaisiin ottamaan palvelujen tuottamisesta aiheutuvat keskimää-

räiset kustannukset. Tällaisia keskimääräisiä kustannuksia on kuitenkin vaikea määrittellä, koska kustannukset vaihtelevat erittäin paljon. Erilaisten henkilöiden aiheuttamat kustannukset eroavat sekä ryhmien välillä että sisällä merkittävästi. Varsinkin asumispalveluihin liittyvät kustannukset vaihtelevat erittäin paljon. Erilaiset kustannukset voitaisiin ottaa teoriassa huomioon jakamalla henkilöt hoidon tarpeen perusteella erilaisiin luokkiin, mutta luokittelukin on erittäin vaikeaa.

Kotikuntalakityöryhmän arvion mukaan joidenkin palvelumuotojen rajaaminen kertoimen ulkopuolelle ohjaisi todennäköisesti kuntia tarjoamaan vain kerroimessa huomioitavia palveluja. Esimerkiksi ainoastaan laitoshoidon huomioiva kerroin voisi johtaa kalliin laitoshoidon suosimiseen. Tämä olisi vastoin sosiaali- ja terveydenhuollon nykyistä pyrkimystä vähentää laitoshoidon.

Keskimääräisiin kustannuksiin perustuvan kertoimen ongelmana olisi työryhmän mukaan se, ettei se olisi kuntien nykyiseen rahoitusvastuuseen nähden neutraali. Kerroinmallilla olisi vaikea päästä sellaiseen tilanteeseen, ettei sillä olisi vaikutusta palvelujen saatavuuteen. Kunnat, joihin laitoshoidon ja asumispalvelut ovat keskittyneet, eivät saisi kertoimen perusteella kuin osaksi korvausta oletettavasti huomattavasti kasvaviin sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin.

Kerroinvaihtoehdon hyvänä puolena olisi kotikuntalakityöryhmän mielestä se, ettei se aiheuttaisi kunnille hallintomenoja. Etuna olisi myös esimerkiksi sosiaalihuollon kalliiden asiakaskohtaisten kustannusten rahoitusongelmien lieveneminen. Tällä olisi merkitystä erityisesti pienten kuntien kannalta.

Kustannusten tasausjärjestelmä

Kotikuntalakityöryhmän muistiossa käsitelty tasausjärjestelmä tarkoittaisi sitä, että kuntien hoidosta ja huollosta aiheutuvia kustannuksia tasattaisiin kuntien välillä. Tasausjärjestelmä voisi perustua pääluvun mukaiseen keskimääräisten tai todellisten kustannusten tasaukseen.

Tasausjärjestelmän ongelmat ovat työryhmän mukaan pääosin samat kuin kerroinmallissa. Tasausta ei voitaisi rajoittaa pelkkiin muuttajiin. Tasauksessa olisi myös vaikea

määritellä, mitkä ovat keskimääräisiä kustannuksia ja millaisia kustannuksia tasaus koskisi. Usein sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat käyttävät eri tuottajien tarjoamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joten tasausjärjestelmän hallinnointi olisi varsin työlästä.

Jos tasausjärjestelmässä otettaisiin huomioon palvelujen järjestämisestä aiheutuvat todelliset kustannukset, johtaisi tasausmalli todennäköisesti kustannusten nousuun, koska kunnalla ei olisi kannustinta hillitä kustannusten nousua. Tällainen järjestelmä oli käytössä lastensuojelun kustannuksissa vuosina 1999—2006, jolloin kustannusten kasvu oli huomattavaa.

Pääluvun mukaisesti keskimääräisiin kustannuksiin perustuva tasausjärjestelmä olisi vaikeaa luoda sellaiseksi, ettei sillä olisi vaikutusta palvelujen saatavuuteen. Kotikuntalakityöryhmän arvon mukaan vain keskimääräisten kustannusten huomioon ottaminen voisi johtaa keskimääräistä kalliimpien palvelujen saatavuuden heikkenemiseen.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Kotikuntaa koskevan valinnanvapauden laajentaminen

Edellä kuvattuja muita kuin kotikuntalain muuttamiseen perustuvia vaihtoehtoisia tapoja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi ei voida pitää sellaisina ratkaisuin, että ne poistaisivat sen nykyjärjestelmän keskeisen ongelman, joka liittyy perusoikeuksien tosiasialliseen rajoittamiseen. Esityksen peruslähdekohtana on siten se, että kotikuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi kokonaan uusi 3 a § henkilön kotikunnan valintaoikeudesta pitkäaikaisen hoitosuhteen perusteella. Tämä säännös mahdollistaisi pitkäaikaisen eli yli vuoden kestävä perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tarpeessa olevalle henkilölle vapauden valita kotikunnakseen se kunta, jossa hän tosiasiallisesti asuu. Samalla lakiin sisältyvää 3 §:n 2 kohdan mukaista rajoitussäännöstä muutettaisiin siten, että siinä määriteltäisiin hoito vastaavasti samalla tavoin kuin ehdotettavassa uudessa säännöksessä.

Kotikuntalaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin lisäksi tarkemmin niistä edellytyksistä ja käytännön menettelyistä, joiden mukaan kotikunnan valinta tulisi mahdolliseksi. Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä henkilön kotikunnan tai muun viranomaisen päätöksenteosta, johon henkilön pitkäaikainen hoitosuhde muualla kuin kotikunnassaan perustuisi. Tämä päätös mahdollistaisi edelleen henkilön kotikunnan valintaoikeuden. Edellä tarkoitettulla päätöksellä tarkoitettaisiin ensinnäkin sitä tilannetta, jossa henkilön oma kotikunta tai muu viranomainen päättää henkilön pitkäaikaisesta hoidosta muualla. Toiseksi päätös voisi liittyä tilanteeseen, jossa henkilö itse hakee muulta kuin kotikunnaltaan palvelutarpeensa arviointia, minkä jälkeen kyseinen kunta päättää henkilölle annettavasta pitkäaikaisesta hoitopaikasta.

Sosiaali- ja terveystaluiden järjestämisen perustuu pitkälti henkilön asumiseen kunnassa joko kuntalaisena tai oleskelun perusteella. Kotikunnan määräytymistä koskevista rajoituksista luovuttaessa tai niitä muutettaessa onkin arvioitava tarkkaan, mikä merkitys muutoksilla on kuntien väliseen järjestämis- ja kustannusvastuuseen. Muutosehdotusten tulee mahdollistaa kotikunnan muuttaminen tavalla, joka olisi myös asianomaisten kuntien palvelujen järjestämisvastuun ja taloudellisen vastuun näkökulmasta riittävästi säännelty.

Suuri osa kuntien välisistä kustannuserimielisyyksistä koskee nykyisin niin sanotun perusteettoman edun palautustilanteita. Näissä tilanteissa toinen kunta on siirtänyt tai yrittänyt siirtää tosiasiasa omaa järjestämis- ja kustannusvastuutaan toiselle kunnalle. Tyypillisesti riitoja on syntynyt muun muassa toimeentulotuen myöntämisestä tai muista avohuollon palveluista kuten omaishoidon tuesta.

Kotikuntalakiin ehdotettava henkilön kotikunnan valintaoikeuden laajentaminen ei saa aiheuttaa tilanteita, joissa kunnat omilla toimillaan voisivat järjestellä palveluvalikkojaan siten, ettei kuntalaskutus-oikeutta syntyisi. Tämän vuoksi kuntalaskutuksessa kategorinen jako laitos- ja perhehoidon ja asumispalveluiden välillä ei välttämättä ole riittävä, jollei samanaikaisesti muuteta sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämisvastuusäännöksiä.

Vastuun jakautumista koskevien säännösten tulisi olla mahdollisimman yksiselitteisiä ja selkeitä. Erilaiset tilanteet tulisi mahdollisuuksien mukaan selvittää ennakolta, jotta välttyttäisiin liian suurelta tulkinnanvaraisuudelta. Epäselvyys eri tilanteiden käsittelystä lisää hallinnollista byrokratiaa. Lainmuutosten tulisi olla sellaisia, joilla estetään asiakkaan jääminen vaille tarvitsemiaan palveluja kuntien ollessa erimielisiä järjestämisvastuussa olevasta tahosta.

Kustannusvastuun jakautumisen kuntien välillä on oltava oikeudenmukainen. Kustannusvastuunormin tulisi perustua täyden korvauksen periaatteelle. Järjestämisvastuun tietoinen siirtäminen kuntien välillä on estettävä. Muutettavat säännökset eivät saa aiheuttaa kustannusten kasautumista esimerkiksi laitostunnille tai muuttovoittokunnille.

Ehdotettava lainmuutos koskisi käytännössä erityisesti vanhuksia ja vammaisia henkilöitä. Muita uuden valintaoikeuden piiriin tulevia henkilöryhmiä voisivat olla esimerkiksi sellaiset mielenterveys- tai päihdeongelmista kärsivät henkilöt, jotka eivät kykene asumaan itsenäisesti. Henkilöryhmiä ei kuitenkaan ehdoteta säädösten avulla rajattavaksi tarkemmin sillä perusteella, minkä lain mukaan heidän palvelunsa käytännössä järjestetään.

Esitys koskisi lähtökohtaisesti sellaisia henkilöryhmiä, jotka eivät kykene täysin itsenäiseen asumiseen. Yleisenä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvänä tavoitteena kuitenkin on, että kuntien tulisi pyrkiä tukemaan ihmisten toimintakyvyn säilymistä ja järjestämään esimerkiksi laitoshoidon sijasta sellaisia hoitopaikkoja, jotka tarjoavat mahdollisuuden itsenäisempään ja kodinomaisempaan asumiseen.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain perusteella.

Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä säädetään edelleen siitä, että kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden niin vaatiessa kunnan on huo-

lehdittava laitoshuollon tai muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Sosiaalihuoltolain 16 §:ssä säädetään edelleen mahdollisuudesta tällaisen henkilön siirtoon pitkäaikaisen laitoshuollon tapauksessa. Esitys kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta ei edellytä näiden sosiaalihuoltolain säännösten tarkistamista.

Muussa lainsäädännössä on eräitä säännöksiä, jotka koskevat eri kuntien välistä palvelujen järjestämisvastuuta tai henkilön puhevaltaa. Ehdotettavaa kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutosta on syytä arvioida myös suhteessa tällaisiin säännöksiin. Lastensuojelulain 16 §:ssä säädetään erikseen lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevasta kunnasta. On todennäköistä, ettei ehdotettavia uusia kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain säännöksiä sovelleta usein lastensuojelutilanteissa. Jos tällainen tulkintatilanne kuitenkin yksittäistapauksessa syntyisi, tulisi tapauksessa soveltaa ensisijaisesti lastensuojelulain säännöksiä, koska ne olisivat yleisten normihierarkian periaatteiden mukaisesti erityislain asemassa suhteessa kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain yleissäännöksiin.

Myös kysymys henkilön puhevallasta omassa asiassa saattaa nousta yksittäistapauksessa esiin. Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:ssä säädetään erikseen itsemääräämisoikeudesta erityistilanteissa. Jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan synn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Tätä säännöstä voitaisiin tarvittaessa soveltaa niissä mahdollisissa yksittäistapauksissa, joissa henkilö haluaisi muuttaa kotikuntaansa, mutta hänen itsemääräämisoikeuttaan olisi syytä arvioida erikseen.

Pitkäaikainen asuminen tai hoito voidaan käytännössä järjestää myös terveydenhuollon toimintayksikössä, esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosastolla. Usein on myös mahdollista, että henkilön tarvitsemat asumispa-

velut voivat välittömästi edellyttää määrättyjä täydentäviä terveydenhuollon palveluja. Jäljempänä ehdotettavilla kotikunnan valintaoikeuden laajentamista koskevilla uusilla säännöksillä ei ole tarkoitus puuttua esimerkiksi niihin ehdotettavan uuden terveydenhuoltolain kohtiin, jotka koskevat henkilön oikeutta päättää hoitopaikastaan. Tässä päättöksenteossa korostuvat ensisijaisesti lääketieteelliset hoitoa koskevat perusteet ja periaatteet sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden erityisasiantuntemus. Esitettäviä uusia säännöksiä ei toisaalta pyritä rajaamaan siten, että ne estäisivät sellaiset henkilön hoitoa tai asumista koskevat ratkaisut, jotka perustuisivat esimerkiksi terveydenhuollon toimintayksikössä annettavaan hoitoon tai muihin palveluihin. Käytännössä selvänä pääsääntönä kuitenkin olisi, että henkilön kotikunnan muuttumisen jälkeen tarvittavat pitkäaikaiset asumispalvelut tai hoito perustuisivat joko sosiaalihuoltolain tai jonkin sosiaalihuollon erityislain säännöksiin.

Pitkäaikaisessa hoidossa olevan henkilön kotikunnan valintaoikeus

Kotikuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jossa säädettäisiin tarkemmin niistä pääasiallisista edellytyksistä, joiden täyttyessä pitkäaikaisessa hoidossa olevalla henkilöllä olisi oikeus valita kotikuntansa. Yleisenä edellytyksenä olisi ensinnäkin, että henkilö kunnan tai muun viranomaisen tekemän päätöksen perusteella tosiasiallisesti asuu muun kunnan kuin kotikuntansa alueella. Toisena edellytyksenä olisi, että asuminen toteutuu käytännössä perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalvelujen avulla. Näiden edellytysten täyttyessä henkilöllä olisi oikeus valita uudeksi kotikunnakseen se kunta, jonka alueella hän tosiasiallisesti asuu. Yleisenä edellytyksenä olisi lisäksi, että hoito tai asuminen kuvatuissa olosuhteissa on pitkäaikaista. Näin ollen valintaoikeus olisi mahdollinen, jos hoito tai asuminen on jo kestänyt tai sen arvioidaan kestävän yli vuoden.

Kotikuntalain 3 §:n 2 kohtaan sisältyvää rajoitussäännöstä ehdotetaan lisäksi tarkistettavaksi siten, että siinä määriteltäisiin yhdenmukaisuuden vuoksi hoito samalla tavoin

kuin ehdotettavassa uudessa lain 3 a §:ssä. Rajoitussäännös olisi muuten edelleen pääsääntönä voimassa, joten henkilön kotikunta ei muuttuisi, jollei hän itse käyttäisi valintaoikeuttaan. Lisäksi rajoitussäännös olisi voimassa kaikissa niissä tilanteissa, joissa henkilön hoito tai asuminen kotikuntansa ulkopuolella on lyhytaikaista eli kestää enintään yhden vuoden.

Edellä tarkoitetut muutokset mahdollistaisivat nykyisestä poiketen henkilön kotikunnan muuttumisen niissä tilanteissa, joissa henkilö asuu pääasiassa hoidon tarpeen perusteella pitkäaikaisesti kotikunnan ulkopuolella. Jos henkilön asuminen muussa kuin kotikunnassaan perustuu sen sijaan pääasiassa muuhun syyhyn kuin hoidon tarpeeseen, sovellettaisiin henkilön kotikunnan määräytymiseen edelleen nykyiseen tapaan kotikuntalain yleisiä säännöksiä.

Sopimusperusteinen hoito toisessa kunnassa ja laskutusjärjestelmän kehittäminen

Jos henkilö on kotikuntansa tai muun viranomaisen tekemällä päätöksellä pitkäaikaisesti perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalveluyksikössä toisessa kunnassa, hänellä olisi aina halutessaan mahdollisuus vaihtaa kotikunnakseen tosiasiallinen asuin-kuntansa. Oikeus valita kotikunta toteutuisi ensinnäkin siinä tapauksessa, että henkilön kotikunta on jo antanut hoitopaikan sijaintikunnalle maksusitoumuksen tai sopinut muulla tavoin palvelujen kustannuksista. Valintaoikeus toteutuisi toiseksi myös siinä tilanteessa, että kotikunta on tehnyt suoraan ostopalvelusopimuksen toisen kunnan alueella sijaitsevan yksityisen hoitopaikan palveluista. Näissä kummassakin tilanteessa aiemmalla kotikunnalla säilyisi todellisiin kustannuksiin perustuva korvausvelvollisuus henkilön saamista palveluista kotikunnan vaihtumisen jälkeenkin. Lähtökohtana siten on, ettei kotikunnan taloudellinen vastuu ja sen ala vaihtelisi sillä perusteella, miten kotikunta on käytännössä järjestänyt palvelut.

Henkilön tarvitsemia palveluja koskeva järjestämisvastuu on sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella aina kotikunnalla. Kotikunnan muuttuminen merkitsisi sitä, että uuden kotikunnan tulisi päättää tarvit-

tavien palvelujen järjestämisestä ja vastaavasti aiemman kotikunnan järjestämisvelvollisuus lakkaisi. Tämä muutos ei merkitsisi välittömästi yksityisoikeudellisten sopimus-suhteiden muuttumista. Aiemman kotikunnan tulisi esimerkiksi vastata yksityiseltä palvelutuottajalta hankkimansa palvelun kustannuksista sopimuskauden loppuun saakka.

Uusi kotikunta päättäisi vapaasti henkilön tarvitsemien palvelujen käytännön järjestämisestä eikä se olisi sidottu esimerkiksi siihen järjestämistapaan, jota aiempi kotikunta on käyttänyt. Näin ollen uusi kotikunta voisi esimerkiksi käyttää yksityistä palvelutuottajaa joko ostopalvelusopimuksen tai palvelusetelin avulla, vaikka aiempi kotikunta olisi vastannut palvelujen järjestämisestä omassa yksikössään. Toisaalta aiempi ja uusi kotikunta voisivat myös keskenään sopia esimerkiksi siitä, että henkilön hoitosuhdetta tietyssä yksikössä jatketaan järjestämisvastuun muuttumisesta huolimatta. Tällaisessa tilanteessa kuntien olisi erikseen sovittava keskinäisestä laskutuksesta sekä mahdollisista muista järjestelyistä siitä riippuen, minkä tyyppisessä yksikössä hoito järjestetään.

Kuntien välisen laskutusmenettelyn näkökulmasta erilaisiin päätöksiin perustuvia hoitosuhteita ja hoidon kustannusvastuuta on arvioitava osittain eri tavoin. Jos kuntien välillä on jo sopimus palvelujen järjestämisestä ja laskutuksesta, voidaan tätä sopimusta ja siihen perustuvaa kuntien välistä laskutusta tarkistaa välittömästi henkilön kotikunnan muuttumisen perusteella. Jos taas kuntien välillä ei ole aiempaa sopimusta palvelujen järjestämisestä ja laskutuksesta, joudutaan ainakin laskutuksesta sopimaan erikseen henkilön kotikunnan muuttumisen jälkeen.

Erityiset kuntalaskutusta koskevat säännökset ovat perusteltuja siksi, että ehdotettava asiakkaan kotikunnan valinta-oikeuden laajentaminen lisäisi osaltaan niitä tilanteita, joissa palvelujen järjestämisen ja laskutuksen kannalta syntyisi tulkintakysymyksiä. Jos esimerkiksi pitkäaikaisessa laitoshoidossa oleva henkilö haluaa ehdotetulla tavalla muuttaa kotikuntansa, merkitsee tämä valti-onosuuksien ja verotusoikeuden siirtymistä uudelle kotikunnalle.

Korvausvelvollisuus ja sen mukaan toteutettava kuntalaskutus kattaisi lähtökohtaisesti

täyden korvauksen periaatteen mukaisesti kaikki hoidosta aiheutuneet kustannukset. Sopimuksessa tulisi määritellä tarkasti ne palvelut, jotka sopimus kattaisi. Tämä tarkoittaisi käytännössä joko perhehoitoa, laitoshoidoa tai eri tavoin järjestettyä ympärivuorokautista asumispalvelua, joko palveluasuntoa tai muuten erityispalvelujen avulla järjestettyä tukiasumista. Sopimuksessa tulisi yksilöidä myös näiden palvelujen edellyttämät välttämättömät lisäpalvelut.

Kotikunnan muuttumisen jälkeen henkilön palvelutarve saattaisi muuttua edelleen siten, että hän tarvitsisi esimerkiksi sellaisia terveyspalveluja, joiden tarve ei ole ollut olemassa kuntien välistä sopimusta tehtäessä. Uusi kotikunta vastaisi tällaisista palveluista normaalien järjestämisvastuun periaatteiden mukaan eikä aiempi kotikunta olisi tällaisista palveluista korvausvelvollinen.

Pitkäaikaiseen perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalveluihin eri tavoin välittömästi liittyvien tukipalvelujen laatu ja laajuus voi vaihdella erittäin paljon. Yleisenä periaatteena olisi se, että uusi kotikunta perisi henkilöltä mahdolliset laissa säädetyt tai muutoin määrätyt asiakasmaksut ja mahdolliset muut korvaukset palveluista, ja tämä osuus vastaavasti vähentäisi aiemman kotikunnan laskutusmenettelyssä maksamaa korvausta.

Pitkäaikaisiin hoito- ja hoivapalveluihin voi liittyä myös erilaisia välillisiä palveluja, joiden järjestäminen on käytännössä parhaiten toteutettavissa niin, että sijaintikunta vastaa niistä. Uusi kotikunta voisi lisäksi järjestää henkilölle sellaisia muitakin palveluja, esimerkiksi tuettuja virkistyspalveluja, jotka eivät liittyisi edes välillisesti pitkäaikaiseen hoitosuhteeseen. Tällaisista palveluista aiheutuvat kustannukset eivät luonnollisesti sisältyisi kuntien välisen laskutusjärjestelmän piiriin.

Myös oikeus itsenäisesti arvioitaviin etuuksiin, esimerkiksi toimeentulotukeen, kuuluisi nykyisen oikeuskäytännön mukaan lähtökohtaisesti henkilön uuden asuinkunnan vastuulle.

Erityisesti vanhusten tai vammaisten henkilöiden palvelutarve on usein pitkäaikaista ja jatkuvaa. On kuitenkin tilanteita, joissa henkilön tarvitsemia palveluja ja niistä aiheutuvia kustannuksia tulisi myös kotikunnan

vaihtumisen jälkeen voida arvioida uudelleen. Henkilö voi esimerkiksi perustaa perheen ja siirtyä perheenjäsenensä kanssa itsenäiseen mutta tuettuun asumiseen. Henkilö voi myös siirtyä kotikunnan vaihtumisen jälkeen kevyempään hoitoon, esimerkiksi laitoshoidosta itsenäiseen tuettuun asumiseen. Näissä tilanteissa, joissa korvausvelvollisuuden ja sen mukaisen laskutuksen perusteet olennaisesti myöhemmin muuttuvat, kuntien välistä laskutusmenettelyssä maksettavaa korvausta olisi mahdollista tarkistaa ja kustannusvastuun laajuus voitaisiin arvioida kuntien välillä uudelleen. Näitä sopimusmuutostilanteita ei kuitenkaan ehdoteta säänneltäväksi tarkemmin laissa, koska kyse olisi tyypillisesti poikkeuksellisista ja yksittäistapauksittain arvioitavista tilanteista.

Uusi kotikunta voisi järjestämisvastuunsa ja toimivaltansa perusteella sijoittaa henkilön jonkin kolmannen kunnan alueella sijaitsevaan yksikköön. On myös mahdollista, että henkilö itse haluaa omaehtoisesti muuttaa myöhemmin edelleen kolmanteen kuntaan. Tällainen ratkaisu ei lähtökohtaisesti poistaisi aiemman kotikunnan korvausvelvollisuutta, mutta se saattaisi hoidon tosiasiallisten kustannusten muuttumisen vuoksi vaikuttaa korvauksen määrään.

Lainsäädäntöteknisesti kuntien välisen palvelujen järjestämisvastuun ja laskutuksen keskeisistä periaatteista ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin sosiaalihuoltolaissa, joka on sosiaalipalvelujen järjestämistä koskeva yleislaki. On sinänsä mahdollista, että kuntalaskutusta koskevia tilanteita halutaan tulevaisuudessa säännellä nykyistä laajemmin muidenkin erityisryhmien, esimerkiksi muualla kuin kotikunnassaan asuvien opiskelijoiden osalta. Näissä tilanteissa kuntalaskutuksen laajuus ja toteutustapa poikkeaisivat kuitenkin todennäköisesti merkittävästi siitä, mikä tilanne on esimerkiksi pitkäaikaista hoitoa tarvitsevien vanhusten ja vammaisten henkilöiden palvelujen laskutusmenettelyssä.

Henkilön oma-aloitteinen hakeutuminen toiseen kuntaan

Pitkäaikaisen perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tarpeessa oleva henkilö voisi ehdotuksen mukaan muuttaa toiseen

kuntaan myös omasta aloitteestaan. Näissäkin tilanteissa sovellettaisiin edellä mainittua kuntien välistä korvaus- ja laskutusjärjestelmää.

Tällaisessa tilanteessa henkilön hakiessa sosiaalipalveluja, käytännössä siis lähinnä pitkäaikaisia hoito- ja asumispalveluja, uudesta kunnasta, hänelle tehtäisiin ennen muuttoa palvelutarpeen selvitys. Hakija olisi tällöin tasavertaisessa asemassa toisen kunnan omien, vastaavia palveluja hakevien asukkaiden kanssa.

Tällaisessa tilanteessa sen kunnan, josta henkilö hakee palveluja, tulisi selvittää tarkemmin henkilön oma tahto sekä hänen palvelutarpeensa. Selvitys tehtäisiin yhteistyössä henkilön kotikunnan kanssa. Hakijan palvelutarvetta tulisi arvioida kuten kunnan omien asukkaiden vastaavaa tilannetta. Mikäli henkilön katsotaan tällöin olevan oikeutettu haettuun palveluun, käytännössä lähinnä pitkäaikaiseen perhehoitoon, laitoshoittoon tai asumiseen asumispalveluyksikössä ympäri vuorokautisin palveluin, hänelle tulisi myöntää kyseinen palvelu. Ehdotettava menettely mahdollistaisi esimerkiksi sen, että perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalvelujen piirissä oleva henkilö voisi muuttaa lähelle omaisiaan.

Kunnan tulee tehdä päätös sosiaalihuollon järjestämisestä sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä säädettyllä tavalla tai päättää sosiaalihuoltolain tai muun sosiaalipalveluja sääntelevän erityislain nojalla siitä, ettei palvelua järjestetä. Päätöksessä tulee normaalilla tavalla tarkemmin määritellä ne palvelut, joihin hakija on oikeutettu. Päätöstä tehdessään kunta voisi toteuttaa normaalin järjestämisvastuunsa kaikkien niiden eri vaihtoehtojen mukaisesti, jotka yleensäkin ovat käytettävissä. Kunta ei siten olisi velvollinen esimerkiksi tarjoamaan palveluja omalla alueellaan sijaitsevassa hoitopaikassa, vaan se voisi sijoittaa hakijan myös toisen kunnan alueella järjestettyyn hoitoon.

Myönteisen päätöksen jälkeen hakijan edellytettäisiin nopeasti eli kahden viikon kuluessa kunnan päätöksen tiedoksi saamisesta ilmoittavan hoitopaikan tai asumispalvelujen vastaanottamisesta. Lisäksi hakijan tulisi kolmen kuukauden määräajassa kunnan päätöksen tiedoksi saamisesta muuttaa kyseiseen

hänelle osoitettuun hoitopaikkaan. Tosiasiallinen muutto ja tähän liittyvä muuttoilmoituksen tekeminen merkitsisivät samalla kotikunnan muuttumista.

Palvelutarpeen arvioinnissa voitaisiin päätyä myös siihen, että palvelun tarve arvioidaan toisin kuin hakijan kotikunnassa. Hakijan tulisi itse osallistua kiinteästi palvelutarpeen arviointiin ja viime kädessä itse päättää siitä, onko hän valmis muuttamaan asuinpaikkaansa ja kotikuntaansa ottaen huomioon ne palvelut, joihin hän olisi oikeutettu.

Pohdittavaksi tulee myös avohuollossa olevien henkilöiden asema. Nykyisessä oikeuskäytännössä on esimerkiksi muutamassa ratkaisussa katsottu, että vaikka kehitysvammainen henkilö asuukin itsenäisesti sijoituskunnassaan, ei hänen kotikuntansa ole muuttanut tähän uuteen asuinkuntaan ottaen huomioon hänen muu palvelutarpeensa. Ehdotettavien uusien säännösten perusteella kotikunnan valintaoikeus koskisi käytännössä lähinnä vain perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalveluyksikössä olevia henkilöitä, joten itsenäisesti asuvat ja avohuollon palvelujen piirissä olevat henkilöt eivät lähtökohtaisesti kuulu tähän ryhmään. Toisaalta säännökset eivät myöskään estä sitä, että sosiaalipalvelut järjestetään mahdollisimman pitkälle avohuollossa.

Sosiaali- ja terveystalveissa ei ole olemassa erityistä lakisääteistä jonotusjärjestelmää tai vastaavaa menettelyä, jonka avulla voitaisiin yksiselitteisesti päätellä se, missä asemassa henkilö kulloinkin on verrattuna muihin hakijoihin. Henkilöllä olisi kuitenkin oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi samoin perustein kuin kunnan omilla asukkailla.

Palvelutarpeen arvioinnissa voitaisiin päätyä myös siihen lopputulokseen, ettei oikeutta asianomaisiin palveluihin myönnettäisi. Tällöin myöskään henkilön kotikunta tai palvelujen järjestäminen ei muuttuisi millään tavoin. Näissä tilanteissa hakijalla olisi kuitenkin oikeus hakea muutosta päätökseen.

Palvelutarpeen arvioinnille ei asetettaisi mitään yksilöllistä edellytystä, jolla henkilön muuttua juuri kyseiseen kuntaan tulisi perustella. Tällainen vapaa palvelutarpeen arviointia koskeva menettely olisi periaatteellisesti hyvin sopusoinnussa perustuslakiin perustu-

van yksilön vapaan liikkumisoikeuden kanssa. Lisäksi yksilöllisen harkinnan jättäminen pois vähentäisi osaltaan mahdollisia yksittäistapauksiin liittyviä tulkintaongelmia. Voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että muuttua suunnittelevalla henkilöllä olisi yleensä jokin suhteellisen selvä ja yksilöllinen, esimerkiksi perhesuhteisiin perustuva syy muuttaa asumaan tiettyyn kuntaan.

Palvelutarpeen arviointi lisää jossain määrin kuntien tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Tästä syystä henkilön oikeutta saada palvelutarpeensa arvioitua ehdotetaan rajattavaksi siten, että tämän tyyppinen hakemus voitaisiin tehdä ainoastaan yhteen kuntaan kerrallaan. Tämän rajoituksen toteuttamiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että sillä kunnalla, jolta palvelutarpeen arviointia haetaan, olisi ilmoitusvelvollisuus asiasta henkilön kotikunnalle. Kotikunta voisi tällöin havaita ja estää sellaiset tilanteet, joissa palvelutarpeen arviointi pyrittäisiin saamaan viereille useassa eri kunnassa samanaikaisesti.

Palvelutarpeen arviointi tulisi suorittaa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. Ongelmana ovat kuitenkin kuntien erilaiset resurssit.

4 Asian valmistelu

4.1 Aiempi taustatyö

Eduskunnan hallintovaliokunta pyysi vuonna 2002 sisäasiainministeriöltä selvitystä koskien kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan soveltamista. Lisäksi ministeriön tuli antaa arvionsa tarpeista ja mahdollisuuksista lieventää tai poistaa mainitun lainkohdan rajoitus. Sisäasiainministeriö antoi selvityksensä eduskunnan hallintovaliokunnalle 7 päivänä lokakuuta 2002 (MINS 2/2002 vp). Selvityksessä todettiin, että maistraatit olivat kokeneet lainkohdan soveltamisen tulkinnanvaraisena vaikeaksi. Edelleen selvityksessä todettiin, että palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevat kuntien erimielisyydet ovat melko yleisiä ja niistä on kertynyt runsaasti oikeuskäytäntöä eri oikeusasteista. Säännös nähtiin perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden kannalta ongelmallisena. Lainsäädännön todettiin kuitenkin turvaavan kohtalaisen hyvin palveluiden saannin ja jat-

kuvuuden. Lainkohdan kuntataloudellisia vaikutuksia ei ollut selvityksen mukaan tutkittu.

Hallintovaliokunta totesi kannanotossaan (HaVL 39/2002 vp) vaikuttavan selvältä, että perustuslaissa säädetty kansalaisen oikeus valita asuinpaikkansa ei käytännössä toteudu asianmukaisesti.

Lausunnossaan hallintovaliokunta edellytti, että ensi tilassa asetettaisiin 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. Valiokunta edellytti, että tämän työn vaiheesta, sisällöstä, johtopäätöksistä ja ehdotuksista annetaan hallintovaliokunnalle tilannekohtainen selvitys vuoden 2003 loppuun mennessä.

Valiokunta sai pyydetyn selvityksen 29 päivänä joulukuuta 2003. Selvityksessä todettiin, että asiaa selvitettiin käynnissä olleen sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuusjärjestelmän uudistamistyön yhteydessä. Hallintovaliokunta edellytti 26 päivänä helmikuuta 2004 antamassaan lausunnossa (HaVL 1/2004 vp), että sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä tarkoitettua, meneillään olleen selvitystyön valmistuttua keväällä 2004 hallintovaliokunnalle annettaisiin selvitys niistä toimenpiteistä, joilla on tarkoitus vaikuttaa siihen, että myös hoidossa tai huollossa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai vastaavissa olosuhteissa olevan henkilön kotikunta määräytyisi tosiasiallisen asuinpaikan perusteella.

Kotikuntalakityöryhmä esitti vuonna 2005 antamassaan mietinnössä erilaisia vaihtoehtoja henkilön kotikunnan valinta-oikeuden lisäämiseksi sekä tähän liittyväksi kuntien keskinäistä kustannustenjakoa koskevien säännösten tarkistamiseksi. Esitysten sisältöä on kuvattu edellä luvussa 3.

4.2 Esityksen valmistelu

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan toteutetaan kotikuntalain muutos ja siihen liittyvä kuntien välinen todellisiin kustannuksiin perustuva korvausjär-

jestelmä, joka mahdollistaa kaikille vammaisille ja vanhuksille oikeuden kotikunnan vapaaseen valintaan.

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun tueksi on lisäksi kutsuttu taustaryhmä, jossa Suomen Kuntaliiton asiantuntijat ovat olleet edustettuina. Taustaryhmässä on myös kuultu valtiovarainministeriön kuntaosaston ja hallinnon kehittämisosaston sekä maistraatin edustajia, joille on myös jaettu ryhmän valmisteluaineisto.

Edellä mainitun taustaryhmän työn perusteella valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin toukokuussa 2010 kuulemistilaisuus, jossa kuultiin laajasti asianomaisten hallinnonalojen viranomaisten, kuntien sekä sosiaalipalveluja käyttävien henkilöiden, erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden edunvalvontaa suorittavien järjestöjen edustajia. Kuulemistilaisuudessa saatujen kannanottojen perusteella esitysluonnosta tarkistettiin eräiltä osin.

5 Esityksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Kokonaisuutena ehdotuksen taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida suhteellisen vähäisiksi. Esitys ei sisällä uusia palvelumuotoja tai nykyistä laajempia oikeuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen saantiin. Esitys ei merkitse muutoinkaan välittömiä muutoksia palvelujen sisällön ja laadun näkökulmasta. Näin ollen esitys ei lähtökohtaisesti lisää palvelujärjestelmästä julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia.

Esityksen vaikutukset liittyvät pääosin kuntien väliseen kustannustenjakoon ja sen tarkistamiseen. Muutoksia aiheuttavat kunnan saamien valtionosuuksien ja verotulojen sekä joidenkin kustannusvastuiden siirtyminen kuntien kesken. Vaikutukset ovat erilaisia eri kunnissa, riippuen siitä, mihin kuntiin muutto suuntautuu.

Hoidon kustannuksista vastaisi jatkossakin henkilön aiempi kotikunta. Valtionosuudet suoritettaisiin kuitenkin myöhemmin henkilön uudelle kotikunnalle, mikä ehdotetaan otettavaksi huomioon kuntien välisessä las-

kutusmenettelyssä maksettavan korvauksen määrittelyssä.

Kunnan jäsenyyden perusteella henkilö maksaisi myös kunnallisveronsa uuteen kuntaan.

Koska henkilön tarvitsemat palvelut ja myös niistä aiheutuvat kustannukset voivat edellä kuvatulla tavalla vaihdella erittäin paljon, on käytännössä erittäin vaikeaa määritellä korvaustasoa tarkemmin laissa tai sen nojalla. Myös valtionosuuksiin tai verotuloihin liittyvät tekijät voivat vaihdella suuresti yksittäistapauksittain. Esityksen lähtökohtana on, että laissa säädetään laskutusmenettelyssä maksettavan korvauksen määrittelystä normaalitilanteessa, mutta kunnat voivat sopia korvauksesta myös vapaasti keskenään, jolloin erilaiset yksittäistapauksittain korvauksen suuruuteen vaikuttavat näkökohdat voidaan ottaa huomioon.

Oma-aloitteinen hakeutuminen toisen kunnan järjestämien palvelujen piiriin lisäisi josakin määrin kuntien hallinnollista työtä, koska ne joutuisivat tekemään palvelutarpeen arviointeja yksittäistapauksissa myös muille henkilöille kuin omille asukkailleen.

Kuntien välisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan suuruusluokaltaan jossain määrin arvioida sillä perusteella, kuinka paljon henkilöitä on nykyisin yleensä sijoitettu laitoshoitoon tai vastaaviin olosuhteisiin kotikuntansa ulkopuolelle. Tällaisia henkilöitä arvioidaan olevan sosiaalipalvelujen piirissä tai terveyskeskusten vuodeosastoilla yhteensä noin 10 000. On vaikea arvioida, kuinka suuri osa edellä mainituista kotikuntansa ulkopuolelle pitkäaikaiseen hoitoon sijoitetuista henkilöistä tulisi käyttämään sosiaalihuoltolain 42 a §:ään perustuvaa ja kotikuntalain 3 a §:ssä säädettyä menettelyä kotikuntansa muuttamiseksi. Valtaosa ei todennäköisesti tulisi muuttamaan kotikuntaansa.

Erikseen on arvioitava taloudellisia vaikutuksia niissä tilanteissa, joissa henkilö hakeutuisi ehdotettavan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin ja kunnan päätöksen perusteella hoitoon tai asumaan toisen kunnan alueelle. Tältä osin voidaan pitää todennäköisenä, että henkilöt hakeutuisivat asumaan erityisesti niihin kuntiin, joissa heillä on perheenjäseniä tai sukulaisia. Tämä voisi merkitä käytännössä esimerkiksi

sitä, että ikäihmiset muuttaisivat lastensa luoleisten maan sisäistä muuttoa koskevien olosuhteiden mukaisesti. Ehdotus voisi siten jossain määrin johtaa lisääntyvään muuttoon maaseudulta kasvukeskuksiin ja kaupunkeihin. Toisaalta ehdotus mahdollistaisi käytännössä usein myös hakeutumisen pitkäaikaiseen hoitoon aiempaan kotikuntaan esimerkiksi syntymäseudulle.

Kuntien välinen kustannusvastuu ei muuttuisi merkittävästi henkilöiden vaihtaessa kotikuntaansa siitä johtuen, että aiempi kotikunta vastaisi edelleen sopimuksen piiriin kuuluvien palvelujen kustannuksista. Jos arvioidaan, että muuttaneita henkilöitä olisi muuttaman vuoden kuluttua esimerkiksi runsaat 3 000, olisi heidän tarvitsemiensa palvelujen aiheuttamien kustannusten kokonaismäärä noin 137 miljoonaa euroa vuodessa sillä oletuksella, että käytetään keskimääräistä hoitopaikan kustannustasoa. Vastaavasti näiden henkilöiden asiakasmaksujen yhteismäärä olisi noin 26 miljoonaa euroa ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien yhteismäärä runsaat 10 miljoonaa euroa. Tällä perusteella uudistus merkitsisi kuntasektorilla noin 100 miljoonan euron suuruisia kustannusvastuun määrittelyä ehdotettavan laskutusmenettelyn mukaisesti.

Uudella kotikunnalla olisi vastuu henkilön myöhemmin tarvitsemista uusista sosiaali- ja terveyspalveluista ja näiden palvelujen kustannuksista. Tämä merkitsisi pidemmällä aikavälillä kuntien välisen kustannusvastuun muutoksia.

5.2 Sosiaaliset vaikutukset

Eri henkilöryhmillä on hieman erilaisia tarpeita vaihtaa kotikuntaansa. Myös hoidon ja huollon kesto vaihtelee paljon. Kehitysvammaisten ja muiden vammaisten hoidon ja huollon tarve voi kestää koko heidän elämänsä. Vanhusten hoito- ja huoltoaika on yleensä tätä lyhyempi, mutta voi yksittäisten henkilöiden osalta kestää kymmeniä vuosiakin. Mielenterveyspotilaiden ja päihdehuollon asiakkaiden laitoshoidon kesto on yleensä lyhytkaikainen mutta kuntoutuskaudet voivat olla pitkiä.

Muuttohalukkaiden määrää on vaikea ennakoida. Muuttohalukkuutta koskevia tutki-

muksia ei ole. Sosiaali- ja terveysministeriöön tulleiden kyselyiden ja muuten saatujen tietojen mukaan mahdollisuutta kotikunnan vapaaseen valintaan pitivät erityisen tärkeänä ikäihmiset ja vammaiset henkilöt.

Koska ehdotettavat säännökset mahdollistaisivat nykyistä useammin sen, että erityisesti vanhukset ja vammaiset henkilöt voisivat asua omaistensa ja muiden läheistensä lähellä, voisivat nämä tosiasiallisesti osallistua henkilön tarvitseman hoivan tai hoidon tukemiseen. Tämä saattaisi jossain määrin vaikuttaa siihen, miten laadukkaiksi henkilö kokee saamansa palvelut.

Kotikunnan valinnanvapauden parantaminen hyödyttäisi molempia sukupuolia, mutta naisten osuus vanhusten palvelujen käyttäjänä on suurempi. Tilastokeskuksen väestötietojen mukaan vuoden 2009 lopussa Suomen väestöstä noin 910 000 henkilöä oli täyttänyt 65 vuotta. Heistä noin 535 000 (59 %) oli naisia. 80 vuotta täyttäneitä oli noin 247 000, joista noin 170 000 (69 %) naisia. Lisäksi Kansanterveyslaitoksen keväällä 2007 tekemän kyselytutkimuksen mukaan naisten fyysinen toimintakyky alkaa 75 vuoden iässä heiketä nopeammin kuin samanikäisten miesten. Vammaisten henkilöiden osalta ei ole käytettävissä sukupuoleen perustuvia vertailutietoja. Tällaisia tietoja ei ole käytettävissä myöskään päihde- ja mielenterveyskuntoutujien osalta.

5.3 Palvelujärjestelmää koskevat vaikutukset

Edellä kuvattaessa voimassaolevan kotikuntalain ja siihen sisältyvän rajoituksen taustaa sekä esityksen aiempia valmisteluvaiheita on kiinnitetty huomiota siihen riskiin, että rajoitussäännöksen poistaminen vaarantaisi palvelujen järjestämisen. Tämän riskin on katsottu koskevan erityisesti sellaisia kuntia, joiden alueella sijaitsee suuri laitoshoitoyksikkö, jossa on sijoitettuna asiakkaita laajalta alueelta. Ehdotusta ja sen vai-

kutuksia on syytä arvioida tästä näkökulmasta.

Ehdotusta arvioitaessa on otettava huomioon ensinnäkin se, että sosiaalihuoltolain 16 a §:ssä esitettävä mahdollisuus henkilön oma-aloitteiseen hakeutumisoikeuteen palvelutarpeen arviointiin koskisi vain sellaisia henkilöitä, jotka eivät kykene asumaan itsenäisesti. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella hakija ei välttämättä tulisi saamaan kyseisessä kunnassa sellaisia palveluja, joiden perusteella hän voisi vaihtaa kotikuntaansa.

Jos henkilö muuttaa tosiasiallisesti asumaan toiseen kuntaan ilman palvelutarpeen arviointia ja vastaa itse tarvitsemiensa palvelujen kustannuksista, hänen voidaan katsoa kykenevän itsenäiseen asumiseen, jolloin kotikunnan määräytymistä voidaan arvioida yleisten säännösten perusteella.

Yleisellä tasolla on otettava erityisesti huomioon se, että viime vuosina sosiaali- ja terveydenhuollossa on johdonmukaisesti pyritty vähentämään laitoshoitopaikkoja ja korvaamaan niitä erilaisilla palveluasumisen muodoilla ja asumista tukevilla erityispalveluilla. Hallitus on tammikuussa 2010 tehnyt periaatepäätöksen kehitysvammaisten asumisen ohjelmasta ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisestä 2010—2015. Jos ohjelma toteutuu, sen avulla arvioidaan voitavan vähentää kehitysvammaisten laitospaikkojen määrää nykyisestä noin 2000 paikasta noin 500 paikkaan. Edellä kuvattujen ehdotusten sisältöön liittyvien rajausten sekä yleisten asumispalvelujen kehittämisen ja mahdollisten lisävoimavarojen voidaan katsoa merkittävästi pienentävän niitä riskejä, joita kotikuntalakiin sisältyvän rajoituksen poistamisella muuten saattaisi olla palvelujen järjestämisen ja määrän näkökulmasta.

Lakimuutosten kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia kuntien palvelujärjestelmään ja asiakkaiden asemaan tullaan seuraamaan. Seurannan tuloksista raportoidaan vuoden 2013 aikana ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kotikuntalaki

3 §. *Kotikunnan muuttumista koskevat rajoitukset.* Pykälän voimassa olevan 2 kohdan ns. laitoshoidorajoituksen perusteella henkilön kotikunta ei lain 2 §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Tätä kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että rajoitus koskisi tilannetta, jossa asuminen muussa kuin kotikunnassa johtuu pääasiassa perhehoidosta tai laitoshoidosta taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Tämä hoidon tai asumispalvelujen määrittely vastaisi jäljempänä ehdotettavan uuden 3 a §:n sekä sosiaalihuoltolakiin ehdotettavien säännösten muotoilua. Määrittelyn mukaisilla palveluilla tarkoitetaan käytännössä nykyisiä sosiaalipalveluja niissä erilaisissa tilanteissa, joissa henkilön itsenäinen asuminen kotonaan ei ole mahdollinen.

Nykyinen rajoitussäännös jäisi edelleen voimaan siltä osin, että kotikunta ei lähtökohtaisesti muuttuisi, jos asuminen muussa kuin kotikunnassa perustuisi pääasiassa edellä kuvattuun hoitoon ja sen tarpeeseen. Pääsäännöstä voitaisiin poiketa henkilön erikseen tekemällä valinnalla ehdotettavan 3 a §:n mukaisesti. Mikäli asuminen toisessa kunnassa perustuisi pääasiassa johonkin muuhun syyhyn, ei rajoitussäännöstä jatkosakaan sovellettaisi, vaan kotikunta määräytyisi kotikuntalain yleisten säännösten mukaisesti. Soveltamiskäytännössä olisi perusteltua lähteä siitä olettamasta, että jos henkilö on kotikuntansa päätöksellä sijoitettu hoitoon toisen kunnan alueelle, katsottaisiin tällaisen asumisen toisessa kunnassa perustuvan pääasiallisesti hoitosuhteeseen. Jos taas henkilö on omalla kustannuksellaan hakeutunut hoitoon muun kuin kotikuntansa alueelle, voitaisiin tällaisen asumisen katsoa pääsääntöisesti perustuvan muuhun syyhyn kuin hoitosuhteeseen.

3 a §. *Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisessa hoitosuhteessa.* Uudessa pykälässä eh-

dotetaan säädettäväksi tarkemmin kotikunnan valintaoikeudesta niissä tilanteissa, joissa henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoittoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle. Henkilöllä olisi tällöin edellä kuvatun 3 §:n 2 kohdan rajoitussäännöksen estämättä oikeus valita uudeksi kotikunnakseen se kunta, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu.

Edellä ehdotettavien säännösten suhde olisi se, että 3 §:n 2 kohdan rajoitussäännös olisi edelleen pääsääntö, johon nähden uusi 3 a § merkitsisi poikkeusta. Näin ollen kotikunnan muuttuminen edellyttäisi henkilön omaa päätöstä valintaoikeutensa käyttämisestä ja tähän liittyvää muuttoilmoitusmenettelyä. Jos henkilö ei käyttäisi valintaoikeuttaan, hänen kotikuntanaan säilyisi nykyiseen tapaan se kunta, joka oli hänen kotikuntansa ennen muuttoa.

Säännös voisi tulla sovellettavaksi myös eräissä erityistilanteissa, joissa henkilön sijoitus hoitoon muun kuin hänen kotikuntansa alueelle perustuu muun viranomaisen kuin kunnan päätökseen. Säännöstä voitaisiin näin ollen soveltaa myös esimerkiksi niihin henkilöihin, jotka ovat hoidettavina valtion mielisairaaloissa. Pääosin näissä sairaaloissa hoidetaan kriminaalipotilaita, jolloin pitkäaikaisen hoidon perusteena on henkilöllä todettu sairaus. Kriminaalipotilaita voidaan hoitaa myös kunnallisissa sairaaloissa. Lähtökohtana tulisi olla, että kaikilla psykiatrisilla potilailla on samat kotikuntansa määräytymistä koskevat oikeudet. Näin ollen myös valtion mielisairaaloissa hoidettavina olevilla olisi kotikuntaa koskeva valintaoikeus, vaikka heitä ei ole sijoitettu hoitoon kunnan päätöksellä.

Psykiatrisissa yksiköissä on hoidettavina vuosittain alaikäisiä nuoria, jotka on sijoitettu kunnan päätöksin pakkohoitoon vaarallisuutensa ja vaikeahoitoisuutensa vuoksi. Näiden nuorten hoitajaksojen pituudet vaihtelevat, mutta myös yli vuoden kestävät hoitajakset ovat käytännössä yleisiä. Näissä tilanteissa ei ole kyse lastensuojelulaisista säädetyistä tilanteista, joten nuorten kotikunta ei ratkea lastensuojelulain mukaisesti, vaan käytännössä

lähtökohtaisesti vanhempien kotipaikan mukaan.

Valtion mielisairaloissa voi edelleen olla hoidettavina muita henkilöitä kuin kriminaalipotilaita sillä perusteella, että kunta on tehnyt heidän tahdosta riippumatonta hoitoaan koskevan päätöksen. Jos tällaisessa tilanteessa hoitosuhde muodostuu pitkäaikaiseksi, tulisi kotikunnan valintaoikeuden käyttö mahdolliseksi samalla tavoin kuin muissakin tilanteissa, joissa asuminen kotikunnan ulkopuolella perustuu kunnan päätökseen.

Ehdotettavan pykälän perusteella henkilöllä olisi nykytilanteesta poiketen oikeus valita uudeksi kotikunnakseen se kunta, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän tosiasiallisesti asuu. Tämä mahdollistaisi erityisesti sen, että henkilö voisi halutessaan valita kotikuntansa siitä riippumatta, miten hänen tarvitsemansa pitkäaikainen hoito ja huolto tosiasiallisesti järjestetään ja myös käyttää tämän mukaisesti erilaisia oikeuksiaan siinä kunnassa, missä haluaa.

Ehdotettava säännös tulisi sovellettavaksi siitä riippumatta, miten henkilön hoito on käytännössä tosiasiallisesti järjestetty. Sitä sovellettaisiin sekä niissä tilanteissa, joissa kotikunta on sopinut hoitopaikan sijaintikunnan kanssa palvelujen järjestämisestä ja laskutuksesta että myös siinä tapauksessa, että kotikunta on hankkinut hoito- tai hoivapalveluja suoraan toisen kunnan alueella sijaitsevasta hoitoyksiköstä.

Tarkoituksena on, että ehdotettava valintaoikeus olisi mahdollinen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa kyse on pitkäaikaisesta asumisesta toisen kunnan alueella. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttäisi ehdotettavan säännöksen mukaan sitä, että hoidon tai huollon toisen kunnan alueella arvioitaisiin kestävän tai se olisi kestänyt vähintään yhden vuoden. Tämä aikarajoitus olisi yhdenmukainen lain 3 §:n 1 kohdan nykyisen rajoituksen kanssa, jonka mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä.

Kun henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa

alueelle ja hän muuttaa kotikuntansa vastavasti, siirtyy palvelujen järjestämisvastuu uudelle kotikunnalle yleisten periaatteiden mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että uusi kotikunta voi päättää myös siitä, miten palvelut käytännössä järjestetään. Mitään oikeudellista estettä ei olisi esimerkiksi sille, että kunta sijoittaisi kyseisen henkilön myöhemmin asumaan kolmannen kunnan alueella sijaitsevaan yksikköön.

Ehdotettavassa säännöksessä ei erikseen edellytettäisi, että asumisen muussa kunnassa tulisi perustua pääasiassa hoidon tai huollon tarpeeseen. Niissä tapauksissa, joissa hoito- tai huoltosuhde perustuu kotikunnan omaan päätökseen tai muun kuin kotikunnan suorittamaan palvelutarpeen arviointiin, on käytännössä aina kyse sellaisesta henkilöstä, joka ei kykene itsenäiseen asumiseen. Tällöin voidaan edellä kuvatulla tavalla lähtökohtana pitää, että henkilön sijoittaminen asumaan toisen kunnan alueelle perustuu pääasiassa hoito- tai huoltosuhteeseen. Jos asuminen toisessa kunnassa perustuisi sen sijaan pääasiassa muuhun kuin hoitoon edellä mainitulla tavalla, määräytyisi kotikunta aina kotikuntalain yleisten säännösten mukaisesti.

Ehdotettavaa kotikunnan valintaoikeutta ei sovellettaisi niissä tapauksissa, joissa pitkäaikainen hoito tai asuminen ei perustu viranomaisen päätökseen, vaan henkilön itsensä järjestämään ja maksamaan hoitoon tai palveluun. Näissä tilanteissa kotikunta määräytyisi kotikuntalain yleisten säännösten mukaisesti ja lähtökohtaisesti henkilön tosiasiallisen asuinpaikan perusteella.

Kotikunnan valintaoikeuden laajentaminen tulee ottaa huomioon tarkistamalla myös niitä säännöksiä, jotka koskevat kuntien keskinäisiä taloudellisia ja muita vastuusuhteita. Kuntien välisestä palvelujen järjestämisvastuusta ja palvelujen kustannuksia vastaavan korvauksen laskutusmenettelystä säädettäisiin tarkemmin sosiaalihuoltolakiin ehdotettavissa uusissa 42 a ja 42 b §:ssä.

3 b §. *Kotikunnan muuttuminen eräissä tilanteissa.* Henkilö voisi ehdotettavan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaan hakea tarvitsemaansa pitkäaikaista hoitopaikkaa ja sosiaalipalveluja myös muusta kuin omasta kotikunnastaan. Kun henkilö muuttaisi 16 a §:n tarkoittamassa tilanteessa asumaan toiseen

kuntaan, hänen kotikuntalaissa tarkoitettu kotikuntansa muuttuisi. Tarkoitus on, että henkilö voisi näissä tilanteissa vaihtaa kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan estämättä. Henkilöllä ei olisi mahdollisuutta valita kotikunnakseen aiempaa asuinkuntaansa.

7 §. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus. Kotikuntalain säännöksiä muuttajan ilmoitusvelvollisuudesta ei pääosin ehdoteta muutettaviksi. Lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa on kuitenkin lähtökohtaisesti kyse siitä, että henkilö tarvitsee sosiaalipalveluja siltä kunnalta, jonka hän haluaa uudeksi kotikunnakseen. Näin ollen on tärkeää varmistua siitä, että henkilö tekee muuttoilmoituksen näissä erilaisissa tilanteissa, jotta myös kotikunnan muuttumisen oikeusvaikutukset toteutuvat.

Muuttajan ilmoitusvelvollisuus on kotikuntalain 7 §:n 1 momentin nojalla sidottu muuttopäivään siten, että ilmoitus muutosta tehdään maistraatille aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kulluttua muuttopäivästä. Tätä normaalia muuttoilmoituksen määräaikaa sovellettaisiin niissä tapauksissa, joissa henkilön muutto perustuu ehdotettavaan sosiaalihuoltolain 16 a §:ssä tarkoitettuun kunnan päätökseen.

Jos taas henkilö on oman kotikuntansa tai muun viranomaisen päätöksen perusteella jo sijoitettu perhehoitoon, laitoshiitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttäisi edellä 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan, ei tosiasiallista muuttoa enää tapahtuisi. Kuitenkin näissäkin tapauksissa olisi varmistuttava henkilön tahdosta muuttaa kotikuntaansa. Tästä syystä pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskisi 3 a §:n mukaisen kotikunnan valintaoikeuden käyttöä. Näissä tilanteissa henkilön tulisi tehdä muuttoilmoitusta vastaava ilmoitus maistraatille. Ilmoituksen tekemiseen, vastaanottamiseen ja käsittelyyn sovellettaisiin kotikuntalain säännöksiä muuttoilmoituksesta.

Edellä kuvattu henkilön omaan ilmoitusvelvollisuuteen perustuva menettely olisi normaalisti edellytyksenä kotikunnan muutokselle sekä siihen perustuvalla palvelujen järjestämisvastuun siirtymiselle. Kotikuntalain 9 §:ssä säädetään tarkemmin kotikuntaa

ja väestökirjanpitokuntaa koskevasta merkinnästä sekä siihen liittyvästä selvittämisvelvollisuudesta niissä tilanteissa, joissa ilmoituksen perusteella ei voida tehdä luotettavaa merkintää.

10 §. Muuttopäivä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin erikseen muuttopäivästä niissä erityistapauksissa, joissa henkilö tekee lain 7 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoituksen kotikunnan valintaoikeuden käyttämisestä. Muuttopäiväksi katsottaisiin näissä tilanteissa ilmoituksen saapumispäivä.

1.2 Sosiaalihuoltolaki

3 luku Kunnan sosiaalihuolto

Uusi väliotsikko. Luvun alkuun ehdotetaan lisättäväksi uusi väliotsikko lain 13 §:n edelle. Tällä hetkellä sosiaalihuoltolain 3 luvussa on vain yksi väliotsikko ”Sosiaalipalvelut” lain 17 §:n edellä. Otsikointi on lain-säädäntötekniisesti virheellinen, koska väliotsikkoon edeltävät pykälät ovat suoraan päätöksen alla ilman omaa väliotsikkoa. Sosiaalihuoltolain 3 luvun pykälät 13 §:stä nyt ehdotettavaan 16 a §:ään käsittelevät kunnan velvollisuuksia sosiaalihuollon järjestämisessä. Näin ollen luvun ensimmäiseksi väliotsikoksi ehdotetaan otsikkoon ”Kunnan yleiset velvollisuudet”.

16 a §. Edellä ehdotettava kotikuntalain muutos mahdollistaisi nykyistä laajemman kotikunnan valintaoikeuden niissä tilanteissa, joissa henkilö joutuu oman kotikuntansa päätöksen perusteella hoidon tai huollon tarpeen vuoksi asumaan pitkäaikaisesti toisen kunnan alueella. Pitkäaikaista hoitoa tarvitsevalla tulisi toisaalta olla myös nykyistä laajemmin mahdollisuus muuttaa asumaan toiseen kuntaan. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin menettelystä siinä tapauksessa, että henkilö hakee kunnalliseen järjestämisvastuuseen perustuvaa hoitopaikkaa muun kuin kotikuntansa alueelta.

Henkilöllä, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta joka ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti, olisi pykälän 1 momentin perusteella oikeus

hakea sosiaalipalveluja kyseiseltä kunnalta samoin perustein kuin kunnan asukas. Tällöin kunnan tulisi yhteistyössä hakijan kotikunnan kanssa tehdä palvelutarpeen arviointi ja päättää siitä, myönnetäänkö palvelu vai ei.

Ehdotettava hakemisoikeus koskisi käytännössä todennäköisesti erityisesti vanhuksia ja vaikeavammaisia henkilöitä. Kyseeseen tulevia henkilöryhmiä ei kuitenkaan rajattaisi pykälässä tarkemmin, vaan myös esimerkiksi mielenterveyspalvelujen tai päihdehuollon tarpeessa olevat henkilöt saattavat olla pitkäaikaisesti tilanteessa, jossa he eivät kykene itsenäiseen asumiseen.

Pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin siitä, minkä tyyppisiä palveluja hakemus voisi koskea tai minkä lain nojalla asiaa tulisi ensisijaisesti arvioida. Tältä osin hakemusoikeuden rajaus ohjaisi kuitenkin käytännössä asian harkintaa ja päätöksentekoa. Koska henkilö ei lähtökohtaisesti ainaakaan oman arvionsa perusteella kykenisi itsenäiseen asumiseen, tulisivat arvioitaviksi lähinnä laitoshoitopalvelut tai asuminen sellaisessa hoito- tai hoivapaikassa, johon voidaan järjestää ympärivuorokautiset asumisen mahdollistavat palvelut. Käytännössä kyseeseen tulisivat ensisijaisesti sosiaalihuoltolain tai jonkin sosiaalihuollon palveluja koskevan erityislain säännösten perusteella järjestettävät palvelut. Toisaalta ehdotonta estettä ei olisi myöskään sille, että henkilön toisessa kunnassa tarvitsemat palvelut järjestettäisiin terveydenhuollon toimintayksikössä ja osittain terveydenhuollon lainsäädäntöön perustuvina palveluina. Näin ollen esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosastolla pitkäaikaisessa hoidossa oleva henkilö voisi siirtyä ehdotettavan uuden menettelyn kautta hoitoon toisen kunnan alueella sijaitsevaan terveydenhuollon yksikköön, jos tätä pidettäisiin terveydenhuollon ammattihenkilöiden päätöksenteon perusteella perusteltuna. Palvelutarpeen arvioinnissa sosiaalihuollon viranomaisten tulisi erityisesti näissä tilanteissa toimia yhteistyössä kunnan terveystoimen viranomaisten kanssa. Periaatteellisenä lähtökohtana tulisi olla, että hakijan tarvitsema hoito pyritäisiin yleisten sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden mukaisesti ensisijaisesti järjestämään muun tyyppisesti kuin laitoshoitona ja että erityisesti pitkäaikaisia hoi-

tosuhteita terveyskeskusten vuodeosastoilla tai muuten vastaavissa olosuhteissa vältettäisiin. Ehdotettavilla uusilla asiakkaan oikeuksia parantavilla säännöksillä ei olisi mitään vaikutuksia asiakkaan oikeuteen valita terveydenhuollon palvelujen järjestäjä, vaan tältä osin henkilön oikeuksista on tarkoitus säätää terveydenhuoltoa koskevassa erityislainsäädännössä.

Hakemusasiaa käsittelevän kunnan viranomaisella olisi salassapitomääräysten estämättä oikeus saada tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta ja muilta tahoilta sen mukaisesti kuin erityisesti sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään.

Edellä mainitun yleisen rajauksen perusteella hakemusoikeutta voisivat käyttää erityisesti ne henkilöt, jotka ovat jo nykyisessä kotikunnassaan laitoshoidossa tai sellaisessa muussa hoitopaikassa, jossa voidaan turvata ympärivuorokautisesti tarvittavat palvelut. Se seikka, mitä palveluja hakija saa jo nykyisessä kotikunnassaan, ei saisi kuitenkaan yksinomaan vaikuttaa hakemuksen käsittelyyn. Asiakkaan tilannetta arvioitaessa ei saisi vedota siihen, että hakijalle on jo kotikunnassaan järjestetty tarvitsemansa palvelut. Palvelut tulee järjestää hakijan todellisista tarpeista lähtien, mutta niiden ei välttämättä tarvitse olla järjestetty samalla tavoin kuin hakijan aiemmassa kotikunnassa.

Ehdotettavaa hakemusmenettelyä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa henkilö on toistaiseksi kyennyt asumaan kotonaan esimerkiksi omaishoidon tuen avulla, mutta hänen olosuhteensa ovat nopeasti muuttumassa siten, että hoidon tarvetta ja hoitopaikan luonnetta on arvioitava uudelleen. Usein muuttoa lähemmäs omaisia aletaan miettiä juuri siinä vaiheessa, kun heikentynyt toimintakyky tai muuttuneet elämänolosuhteet alkavat tehdä yksin asumisen vaikeaksi.

Uusi kotikunta vastaisi jatkossa normaalien periaatteiden mukaisesti henkilön tarvitsemien palvelujen järjestämisestä. Tämä merkitsisi käytännössä esimerkiksi sitä, että uusi kotikunta päättäisi palveluista perittävistä asiakasmaksuista oman toimintapolitiikkansa mukaisesti. Uusi kotikunta voisi myös myöhemmin arvioida henkilön palvelutarvetta uudelleen ja sijoittaa hänet toisenlaiseen hoitopaikkaan kuin mikä oli käytössä muuton

jälkeen. Koska aiempi kotikunta vastaisi edelleen hoidon kustannuksista, tulisi hoidossa tapahtuvista muutoksista neuvotella aiemman kotikunnan kanssa kuntalaskutusperusteiden muuttumista ja mahdollisia sopimusmuutoksia koskien.

Hakemusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa tulisi noudattaa sosiaalihuoltolakia, sosiaalihuollon asiakaslakia sekä palvelutarpeen mukaan mahdollisesti sovellettavaksi tulevaa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa erityislakia. Mahdollisissa tulkintatilanteissa tulisi noudattaa yleisiä normihierarkiaan liittyviä vakiintuneita periaatteita. Tällaisena periaatteena voisi tulla noudatettavaksi erityisesti se, että erityislain säännös syrjäyttää lähtökohtaisesti yleislain säännöksen.

Sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnista kii-reellisissä tapauksissa säädetään sosiaalihuoltolain 40 a §:ssä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 3 a §:ssä säädetään erikseen palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman tekemisestä. Jos tämän-tyyppiset erityissäännökset ovat sovellettavissa hakijan osalta, tulee niitä luonnollisesti noudattaa. Muussa tapauksessa palvelutarvetta tulee arvioida yleisesti samojen perusteiden mukaan kuin kunnan omien asukkaiden hakiessa palveluja.

Hakemusasiaa käsittelevän kunnan ja hakijan kotikunnan edellytettäisiin toimivan yhteistyössä asiaa käsiteltäessä. Tämä olisi perusteltua siitä syystä, että hakijan kotikunnalla on paras tieto hänen aiemmin tarvitsemistaan ja käyttämistään palveluista ja mahdollisuus näin ollen antaa merkittäviä tietoja hakemusasian päätöksentekoa varten. Yhteistyön käytännön toteutusta ei ehdoteta säädetäväksi tarkemmin, vaan asiaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Selvimmissä yksittäistapauksissa riittävä yhteistyö saattaisi toteutua erilaisella kuntien viranomaisten välisellä tietojen vaihdolla. Hakemusasian liitteeksi voitaisiin myös edellyttää hakijan palvelusuunnitelma tai muu jo olemassa oleva aineisto, jota voitaisiin käyttää hyödyksi asian ratkaisussa. Kotikunnan olisi yleensäkin annettava hakemuksen käsittelyä varten kaikki tarvittavat tiedot. Tietojenantovelvollisuus perustuisi ensisijaisesti sosiaalihuollon asiakaslakiin eikä siitä tarvitsisi säätää erikseen. Asian pää-

töksenteosta vastaisi viime kädessä se kunta, jolle hakemus on osoitettu.

Ehdotettavan muutoksen yhteydessä tulisi pyrkiä ehkäisemään sellainen menettely, että henkilö hakisi palvelutarpeen arviointia samanaikaisesti useasta kunnasta esimerkiksi selvittääkseen sitä, mikä olisi hänen kannaltaan mahdollisimman hyvä vaihtoehto. Edellä kuvatun palvelutarpeen arviointia koskevan oikeuden epätarkoituksenmukaisen käytön estämiseksi henkilön hakemusta ei käsiteltäisi, jos hän on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiseen kuntaan ja asian käsittely on vielä kesken. Hakemusmenettelyn valvonnan varmistamiseksi ehdotetaan, että sen kunnan, johon hakemus on tehty, tulee välittömästi ilmoittaa asiasta hakijan kotikunnan viranomaisille. Tällöin hakijan kotikunnassa voidaan nopeasti havaita ja estää sellainen menettely, jossa saman henkilön palvelutarpeen arviointi tulisi vireille useassa kunnassa samanaikaisesti. Käytännössä kuntien välinen yhteydenpito on joka tapauksessa välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin suorittamiseksi, joten ilmoitusmenettelyn yhteydessä voidaan samalla sopia myös kuntien välisestä yhteistyöstä hakijan tilanteen ja hänen tarvitsemiensa palvelujen selvittämiseksi.

Pykälän 1 momentin nojalla kunnan olisi tehtävä hakemusasiassa aina päätös. Näin ollen hakijalla olisi mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta joko sosiaalihuoltolain 7 luvun säännösten tai niiden erityislakien säännösten perusteella, joita asian ratkaisussa on ensisijaisesti sovellettu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin menettelystä sen jälkeen, kun kunta on tehnyt hakijalle myönteisen päätöksen ja myöntänyt tälle hoitopaikan palveluineen. Henkilön tulisi tällöin määräajassa ensinnä ilmoittaa palvelujen vastaanottamisesta ja tämän jälkeen myös tosiasiallisesti muuttaa uuteen hoitopaikkaan, jotta kotikunnan muutos toteutuisi. Asetettava määräaika on tarpeen siitä syystä, että palvelutarpeen arviointi ja hoitopaikkaa koskeva päätös eivät menetä merkitystään ja että henkilön nykyinen ja uusi kotikunta voivat riittävästi varautua tilanteeseen.

Hakijan tulisi ensiksi kahden viikon määräajassa ilmoittaa ottavansa hoitopaikan vastaan. Määräaika on perusteltua säätää lyhy-

eksi, jotta aiemman ja uuden kotikunnan palvelujen vaatimien voimavarojen suunnittelu ja mitoitus ei tarpeettomasti vaikeutuisi. Määräaika voidaan säätää lyhyeksi myös siitä syystä, että käytännössä tähän menettelyyn hakeutuvat henkilöt haluavat lähtökohtaisesti muuttaa kotikuntaansa, jolloin heillä on palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksenteon jälkeen hyvät edellytykset päättää asiasta lopullisesti.

Hakijan tulisi lisäksi kolmen kuukauden määräajassa kunnan päätöksestä tosiasiallisesti muuttaa osoitettuun hoitopaikkaan. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus on kotikuntalain 7 §:n nojalla sidottu muuttopäivään siten, että ilmoitus muutosta tehdään maistraatille aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. On tärkeää huomata, että tämä henkilön oma menettely olisi edellytyksenä sille, että hänen kotikuntansa todella muuttuisi ja että myös hänen tarvitsemiaan palveluja koskeva järjestämisvastuu siirtyisi kyseiselle kunnalle.

Hakija voisi palvelutarpeen arvioinnin ja kunnan päätöksen jälkeen myös päättää, ettei ota tarjottua hoitopaikkaa tai palvelua vastaan. Hän voisi edelleen jättää tosiasiallisesti muuttamatta sellaiseen hänelle osoitettuun hoitopaikkaan, jonka hän on jo ilmoittanut ottavansa vastaan. Kummassakin tilanteessa menettely raukeaisi eikä henkilön kotikunta muuttuisi kotikuntalain ehdotetun 3 b §:n mukaisesti.

5 luku **Kuntien keskinäiset korvaukset**

42 a §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kuntien välisestä palvelujen järjestämisvastuusta niissä tapauksissa, joissa henkilö käyttää kotikuntalain 3 a §:ssä ehdotettavaa kotikunnan valintaoikeuttaan. Näissä tapauksissa palveluja koskeva järjestämisvastuu siirtyisi muuttopäivästä lukien uudelle kotikunnalle.

Henkilön sijoitus voisi perustua myös muun viranomaisen kuin kunnan päätökseen. Lähtökohtana tulisi olla, että esimerkiksi kaikilla psykiatrisilla potilailla on samat koti-

kuntansa määräytymistä koskevat oikeudet. Näin ollen myös valtion mielisairaaloissa hoidettavina olevilla olisi kotikuntaa koskeva valintaoikeus, vaikka heitä ei ole sijoitettu hoitoon kunnan päätöksellä vaan esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen perusteella. Myös näissä tilanteissa olisi perusteltua, että palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi uudelle kotikunnalle.

Uuden kotikunnan järjestämisvastuu koskisi normaalilla tavalla kaikkia henkilön tarvitsemia palveluja, sekä hänen aiemmin tehtyjen päätösten perusteella käyttämiään että mahdollisia uusia palveluja. Aiempi kotikunta vastaisi kuitenkin edelleen sopimuksen piiriin kuuluvien palvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Näiden kustannusten korvauksesta ja laskutuksesta ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin lain 42 b §:ssä.

Kotikunnan muuttuminen edellyttää muuttoilmoituksen tekemistä kotikuntalaissa säädetyllä tavalla. Kotikuntalain 7 §:ssä säädetty muuttajan ilmoitusvelvollisuus on sidottu muuttopäivän ajankohtaan siten, että ilmoitus maistraatille on tehtävä aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Kotikuntalain 3 a §:ssä tarkoitetussa tilanteessa henkilö on kuitenkin hänen kotikuntansa jo aiemmin tekemän päätöksen perusteella tosiasiallisesti muuttanut toisen kunnan alueelle. Näin ollen velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen ei voitaisi sitoa edellä mainituin tavoin tosiasiallisen muuton ajankohtaan, mutta henkilön kotikunnan muuttumisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että hän tekee muuttoilmoitusta vastaavan ilmoituksen maistraatille. Muutettavaksi ehdotettavassa kotikuntalain 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin edellä mainituin tavoin tarkemmin ilmoitusvelvollisuudesta näissä tilanteissa.

42 b §. Yleisenä periaatteena edellytettäisiin pykälän 1 momentissa, että edellä 16 a ja 42 a §:ssä tarkoitetussa tilanteessa vastuu henkilön hoito- ja hoivapalvelujen kustannuksista säilyisi hänen aiemmalla kotikunnallaan. Tämä vastuu koskisi myös näihin hoito- ja hoivapalveluihin välttämättömästi liittyvien palvelujen kustannuksia. Uudella kotikunnalla olisi oikeus laskuttaa näitä kustannuksia vastaava korvaus aiemmalta kotikunnalta.

Korvauksen laskemisesta säädettäisiin eräiltä osin tarkemmin kuntien kustannusten- ja on oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Lähtökohtana olisi, että korvaus kattaisi kaikki edellä mainitun sopimuksen piiriin kuuluvien palvelujen tosiasialliset kustannukset. Pääsääntöisesti sopimus perustuisi budjetoitujen toimintamenojen mukaiseen laskutukseen. Asiakkaan tarvitsemista palveluista aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia laskettaessa kustannusperusteessa otettaisiin huomioon ulkoisten ja sisäisten toimintamenojen lisäksi tuottajayksikön suunnitelman mukaiset poistot sekä osuus toimialahallinnon ja yleishallinnon kustannuksista.

Korvauksesta tulisi toisaalta vähentää se valtionosuus, jonka henkilön uusi kotikunta saisi kotikunnan vaihtumisen perusteella. Valtionosuutena otettaisiin tässä huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n tarkoittama valtionosuusprosenttia vastaava valtionosuus kyseisen henkilön ikäluokan perusteella määräytyvistä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista asukasta kohti. Mainitun lain perusteella kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisiin kustannuksiin vaikuttavat osaltaan ikäryhmäkohtaisten laskennallisten kustannusten ohella myös eräät kertoimet, esimerkiksi lain 19 §:n mukainen vammaiskerroin ja 20 §:n mukainen sairastavuuskerroin. Nämä kertoimet määräytyvät kuitenkin kuntakohtaisesti yleisellä tasolla, ja yksittäisten henkilöiden muutto toisen kunnan asukkaaksi vaikuttaa vain vähäisessä määrin kuntien keskinäisen valtionosuuden määräytymiseen. Näin ollen näiden erillisten kertoimien muutosten vaikutusta valtionosuuteen ei otettaisi huomioon. Kustannuksissa ei otettaisi huomioon myöskään lain 5 luvussa säädettyä esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia eikä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita. Esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset määräytyvät lähtökohtaisesti esi- ja peruskouluikäisten lukumäärän tai osuuden perusteella, johon ehdotettavassa säännöksessä tarkoitettavat hoitopaikkaan sijoitettavat henkilöt eivät lähtökohtaisesti kuulu. Yleisten kirjastojen laskennallisissa kustannuksissa sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen

kulttuuritoimen määräytymisperusteissa otetaan sinänsä huomioon kunnan yleinen asukasmäärä. Tältä osin yksittäisen henkilön muuton vaikutus kunnan valtionosuuteen on kuitenkin niin vähäinen, ettei sillä ole olennaista merkitystä arvioitaessa kuntien keskinäiseen sopimukseen perustuvan korvauksen tason kohtuullisuutta.

Korvauksesta tulisi vähentää myös ne asiakasmaksut, jotka peritään sopimuksen mukaisista palveluista. Asiakasmaksuilla tarkoitettaisiin henkilöstä ja hänen palveluistaan riippuen joko sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisia asiakasmaksuja tai uuden kotikunnan määräämiä asiakasmaksuja, joista tulisi päättää laskutuksesta sopimisen yhteydessä. Mainitussa asiakasmaksulaisissa säädetään esimerkiksi pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävistä maksuista ja niiden perusteista. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisen asumispalvelujen maksuista ei säädetä erikseen, vaan näissä tilanteissa asiakasmaksujen määräytyminen ja taso perustuu kunnan omaan päätökseen.

Lähtökohtana on, että kuntien keskinäisestä vastuunjaosta ja laskutuksesta voitaisiin sopia edellä säädettävien periaatteiden ja rajoitusten mukaan. Pykälän 2 momentin perusteella kunnat voisivat kuitenkin aina halutessaan sopia esimerkiksi korvauksen tasosta myös muulla tavoin.

Ehdotettavan 2 momentin mukaisesti uusi kotikunta vastaisi lähtökohtaisesti niiden henkilön tarvitsemien palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista, joita edellä mainittu sopimus ei sisällä, esimerkiksi terveystalvakuista, joiden tarve ilmenee sopimuksen solmimisen jälkeen. Kunnat voisivat sopia tältä osin myös toisin. Jos esimerkiksi palveluja tarvitsevan henkilön terveydentila on selvästi heikkenemässä ja hänen tarvitsemiensa palvelujen ennakoidaan lisääntyvän, voivat kunnat halutessaan sisällyttää sopimukseen kohdan, jonka perusteella korvaustasoa voidaan vastaavasti tarkistaa sopimusaikana.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin siitä, miten kauan edellä tarkoitettua kustannusten laskutusmenettelyä sovellettaisiin. Periaatteena olisi, että kuntien välistä kustannustenjakoa sovellettaisiin niin kauan, kuin uusi kotikunta vastaisi hen-

kilön palvelujen järjestämisestä. Tämä merkitsisi sitä, ettei laskutusmenettely sinänsä muuttuisi esimerkiksi siinä tapauksessa, että uusi kotikunta päättäisi myöhemmin sijoittaa henkilön jonkin kolmannen kunnan alueella sijaitsevaan yksikköön.

Pykälässä ehdotettava menettely edellyttäisi käytännössä sitä, että kunnat sopivat keskenään riittävällä tavalla korvauksen tasosta ja perusteista, jotta kuntien välisestä oikeudenmukaisesta kustannusten jakautumisesta ja laskutuksesta voitaisiin varmistua. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi erityisistä pakotteista sopimuksen aikaansaamiseksi, vaan tässä suhteessa asianomaisten kuntien käytettävissä olisivat lähinnä yleiset hallinto-oikeudelliset menettelytavat. Ehdotettavat suhteellisen selväpiirteiset ja yksinkertaiset kuntien välistä vastuunjako ja laskutusta koskevat sääntelyt johtavat kuitenkin todennäköisesti siihen, että kuntien väliset hallinto-oikeudelliset riidat näissä tilanteissa jäisivät yksittäistapauksiksi.

Jos aiempi kotikunta on jo tehnyt maksusitoumuksen uuden kotikunnan kanssa, voitaisiin kuntien keskinäisen palvelujen kustannusvastuun rajat sopia uudelleen. Käytännössä muutos voitaisiin usein tehdä jo aiemmin sovittua maksusitoumusta muuttamalla ja sopimalla tähän liittyen tarkemmin kuntien keskinäisestä laskutusmenettelystä. Kunnat voisivat luonnollisesti tehdä myös kokonaan uuden sopimuksen. Vastaavien periaatteiden mukaan voitaisiin menetellä myös niissä tilanteissa, joissa palvelujen järjestämisestä on sovittu kuntayhtymässä.

Jos taas kunta on ostanut palveluja suoraan yksityiseltä, toisen kunnan alueella sijaitsevalta palvelujen tuottajalta eikä mitään kuntien välistä sopimusta olisi olemassa, ei henkilön kotikunnan muutos vaikuttaisi välittömästi tähän yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Lähtökohtana kuitenkin olisi näissäkin tilanteissa ehdotettavan 42 a §:n mukaisesti, että palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi uudelle kotikunnalle. Uusi kotikunta voisi järjestämisvastuunsa perusteella sijoittaa henkilön myös muuhun hoitopaikkaan. Tällöinkin aiempi kotikunta olisi edelleen vastuussa kustannuksista palveluntuottajalle yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella ja voisi halutessaan esimerkiksi sijoittaa kyseiseen

hoitopaikkaan uuden henkilön. Käytännössä olisi kuitenkin usein järkevää menetellä siten, ettei henkilön tosiasiallinen hoitopaikka tai -tapa perusteettomasti muuttuisi. Näin ollen kunnat voisivat halutessaan menetellä esimerkiksi siten, ettei tosiasiallista hoitopaikkaa ja -tapaa muuteta ja että aiempi kotikunta vastaisi maksuvelvoitteistaan palveluntuottajalle sopimuskauden loppuun saakka, minkä jälkeen uusi kotikunta voisi luontevasti päättää palvelujen järjestämisestä jatkossa.

Kuntien välisessä laskutuksessa tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen sekä niiden välttämättömien liitännäispalvelujen laatu ja kustannukset. Välttämättömillä liitännäispalveluilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sellaisia palveluja, jotka ovat käytännössä edellytyksenä sille, että henkilö voi olla kyseisessä hoitopaikassa tai palveluasunnossa. Tällaisia palveluja olisivat tapauskohtaisesti esimerkiksi sellaiset kotisairaanhoidon palvelut, päivystyspalvelut tai turvapuhelinyhteydet, joita ilman henkilö ei voisi tulla toimeen palveluasunnossa. Välttämättömiä liitännäispalveluja eivät toisaalta olisi esimerkiksi sellaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden tarve ilmenee vasta henkilön muuton ja asumispalvelujen järjestämisen jälkeen. Näin ollen esimerkiksi pitkäaikaisissa hoitosuhteissa uuden kotikunnan kustannettavaksi kuuluisivat ne uudet palvelut, jotka ovat tarpeen henkilön terveydentilan heiketessä. Välttämättömiä liitännäispalveluja eivät myöskään olisi sellaiset henkilön aiemmassa kotikunnassa käyttämät palvelut, joita ei enää välttämättä tarvittaisi uuden hoitopaikan yhteydessä.

Kotikunta voi vaihtua useamminkin kuin kerran. Näissä tilanteissa vastuu palvelujen järjestämisestä siirtyisi aina uudelle kotikunnalle. Kustannuksista sen sijaan vastaisi myös seuraavien muuttojen jälkeen se kunta, joka on alun perin ollut vastuussa henkilölle järjestetyn perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tosiasiallisista kustannuksista.

2 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2011 alusta.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämishjärjestys

Ehdotettavaa henkilön kotikunnan valinta-oikeuden laajentamista voidaan perustella erityisesti niillä näkökohdilla, jotka liittyvät perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden toteuttamiseen. Ehdotus ei merkitse sitä, että henkilöllä olisi aina mahdollisuus saada haluamiaan palveluja muulta kuin kotikunnaltaan. Ehdotettava lainsäädännön tarkistaminen ei siten käytännössä merkitse täysin ehdotonta kotikunnan valinta-oikeutta eikä poista sellaisia tulkintakysymyksiä, joita yksittäistapauksissa saattaa syntyä. Toisaalta ehdotus merkitsisi kuitenkin henkilön oikeut-

ta saada aina palvelutarpeensa arvioiduksi siinä tilanteessa, että hän haluaa muuttaa kotikuntaansa, vaikka ei kykene itsenäiseen asumiseen. Näin ollen ehdotus laajentaisi käytännössä merkittävästi henkilön liikkumisvapauden toteutumista. Liikkumisvapauden käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi ehdotetaan, että sääätämishjärjestyksestä hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kotikuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotikuntalain (201/1994) 3 §:n 2 kohta ja 7 §:n 1 momentti sellaisena kuin niistä on 7 §:n 1 momentti laissa 624/2004, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a ja 3 b § sekä 10 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 624/2004, uusi 2 momentti seuraavasti:

3 §

Kotikunnan muuttumista koskevat rajoitukset

Henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa:

 2) hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla;

3 a §

Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisessa hoitosuhteessa

Jos henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoittoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle, hän voi 3 §:n 2 kohdan estämättä valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttää, että hoidon tai asumisen arvioidaan kestävän tai on kestänyt yli vuoden.

3 b §

Kotikunnan muuttuminen eräissä tilanteissa

Henkilön kotikunta muuttuu, jos hän muuttaa toiseen kuntaan sosiaalihuoltolain

(710/1982) 16 a §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

7 §

Muuttajan ilmoitusvelvollisuus

Kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Ilmoituksen voi muuttavan henkilön puolesta tehdä myös hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Ilmoitus on tehtävä myös 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sekä, jos joku muuttaa asunnosta ja hänelle ei jää vakinaista asuntoa. Jos henkilö käyttää 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan sellaisessa tilanteessa, jossa hänet on jo aiemmin sijoitettu sosiaalihuoltolain 42 a §:ssä säädetyllä tavalla perhehoitoon, laitoshoittoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle, henkilön tulee ilmoittaa tästä valintaoikeuden käyttämisestä välittömästi maistraatille.

10 §

Muuttopäivä

 Jos henkilö käyttää 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan ja tekee tähän liit-

tyen 7 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoituksen valintaoikeuden käyttämisestä, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

2.

Laki**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sosiaalihuoltolakiin (710/1982) 13 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 16 a, 42 a ja 42 b § seuraavasti:

3 luku

Kunnan sosiaalihuolto*Kunnan yleiset velvollisuudet*

13 §

16 a §

Se, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti, voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin jos olisi kunnan asukas. Kunnan tulee välittömästi ilmoittaa hakemuksesta ja sen käsiteltäväksi ottamisesta hakijan kotikunnalle. Kunnan tulee käsitellä hakemus, arvioida hakijan palvelutarve yhteistyössä 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.

Jos kunta päättää 1 momentissa säädettyin 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 määräaikaisten noudattamisen, hänen oikeu-

tensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa.

5 luku

Kuntien keskinäiset korvaukset

42 a §

Jos henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttää kotikuntalain (201/1994) 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan, palveluja koskeva järjestämisvastuu siirtyy muuttopäivästä uudelle kotikunnalle.

42 b §

Edellä 16 a ja 42 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa vastuu kunnan päätökseen perustuvan perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tosiasiallisista kustannuksista säilyy aiemmalla kotikunnalla. Uusi kotikunta laskee kustannuksia vastaavan korvauksen aiemmalta kotikunnalta. Korvausta laskettaessa tosiasiallisista kustannuksista vähennetään seuraavat erät:

1) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:ssä tarkoitettua valtionosuusprosenttia vastaava valtionosuus kyseisen henkilön ikäluokan perusteella määräytyvistä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista asukasta kohti sekä

2) henkilöltä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisesti tai

muuten perityt asiakasmaksut sopimuksen piiriin kuuluvista palveluista.

Kunnat voivat halutessaan sopia 1 momentissa tarkoitetun korvauksen tasosta myös muulla tavoin. Uusi kotikunta vastaa niiden palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista, joita sopimus ei sisällä.

1 ja 2 momentin säännöksiä sovelletaan niin kauan, kuin uusi kotikunta vastaa palve-

lujen järjestämisestä. Jos henkilön kotikunta vaihtuu, siirtyy vastuu palvelujen järjestämisestä seuraavalle kotikunnalle, 1 momentissa tarkoitetun kustannusvastuun säilyessä edelleen samalla kunnalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

Naantalissa 24 päivänä kesäkuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

1.

Laki**kotikuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotikuntalain (201/1994) 3 §:n 2 kohta ja 7 §:n 1 momentti sellaisena kuin niistä on 7 §:n 1 momentti laissa 624/2004, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a ja 3 b § sekä 10 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 624/2004, uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Kotikunnan muuttumista koskevat rajoitukset**Kotikunnan muuttumista koskevat rajoitukset*

Henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa:

Henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa:

2) hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa;

2) hoidosta *perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla*;

3 a §

Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisessa hoitosuhteessa

Jos henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle, hän voi 3 §:n 2 kohdan estämättä valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttää, että hoidon tai asumisen arvioidaan kestävän tai on kestänyt yli vuoden.

3 b §

Kotikunnan muuttuminen eräissä tilanteissa

Henkilön kotikunta muuttuu, jos hän muut-

taa toiseen kuntaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 16 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa.

7 §

Muuttajan ilmoitusvelvollisuus

Kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Ilmoituksen voi muuttavan henkilön puolesta tehdä myös hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Ilmoitus on tehtävä myös 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sekä, jos joku muuttaa asunnosta ja hänelle ei jää vakinaista asuntoa.

7 §

Muuttajan ilmoitusvelvollisuus

Kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Ilmoituksen voi muuttavan henkilön puolesta tehdä myös hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Ilmoitus on tehtävä myös 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sekä, jos joku muuttaa asunnosta ja hänelle ei jää vakinaista asuntoa. Jos henkilö käyttää 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan sellaisessa tilanteessa, jossa hänet on jo aiemmin sijoitettu sosiaalihuoltolain 42 a §:ssä säädetyllä tavalla perhehoitoon, laitoshoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle, henkilön tulee ilmoittaa tästä valintaoikeuden käyttämisestä välittömästi maistraatille.

10 §

Muuttopäivä

10 §

Muuttopäivä

Jos henkilö käyttää 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan ja tekee tähän liittyen 7 §:n 1 momentissa säädetyt ilmoituksen valintaoikeuden käyttämisestä, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

2.

Laki**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sosiaalihuoltolakiin (710/1982) 13 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 16 a,
42 a ja 42 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Kunnan sosiaalihuolto**Kunnan sosiaalihuolto**

Kunnan yleiset velvollisuudet

13 §

13 §

16 a §

Se, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti, voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin jos olisi kunnan asukas. Kunnan tulee välittömästi ilmoittaa hakemuksesta ja sen käsiteltäväksi ottamisesta hakijan kotikunnalle. Kunnan tulee käsitellä hakemus, arvioida hakijan palvelutarve yhteistyössä 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.

Jos 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 oikeu-

tensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa.

5 luku

Kuntien keskinäiset korvaukset

5 luku

Kuntien keskinäiset korvaukset

42 a §

Jos henkilö on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoidon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen toisen kunnan alueelle ja hän käyttää kotikuntalain (201/1994) 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan, palveluja koskeva järjestämismvastuu siirtyy muuttopäivästä uudelle kotikunnalle.

42 b §

Edellä 16 a ja 42 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa vastuu kunnan päätökseen perustuvan perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tosiasiallisista kustannuksista säilyy aiemmalla kotikunnalla. Uusi kotikunta laskuttaa kustannuksia vastaavan korvauksen aiemmalta kotikunnalta. Korvausta laskettaessa tosiasiallisista kustannuksista vähennetään seuraavat erät:

- 1) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:ssä tarkoitettua valtionosuusprosenttia vastaava valtionosuus kyseisen henkilön ikäluokan perusteella määräytyvistä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista asukasta kohti sekä*
- 2) henkilöltä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisesti tai muuten perityt asiakasmaksut sopimuksen piiriin kuuluvista palveluista.*

Kunnat voivat halutessaan sopia 1 momentissa tarkoitetun korvauksen tasosta myös muulla tavoin. Uusi kotikunta vastaa niiden palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista, joita sopimus ei sisällä.

1 ja 2 momentin säännöksiä sovelletaan niin kauan, kuin uusi kotikunta vastaa palvelujen järjestämisestä. Jos henkilön kotikunta vaihtuu, siirtyy vastuu palvelujen järjestämisestä seuraavalle kotikunnalle, 1 momentissa tarkoitetun kustannusvastuun säilyessä edelleen samalla kunnalla.

40
Voimassa oleva laki

HE 101/2010 vp
Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .*