

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- oikeustieteen lisensiaatti Riitta-Leena Paurio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Suomen Kuntaliitto
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kotikuntalakia ja sosiaalihuoltolakia. Kotikuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan pitkäaikaisessa eli yli vuoden kestävässä hoitosuhteessa kotikuntansa ulkopuolella asuvalla olisi kotikunnan valintaoikeus. 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 koti-

kunnan vaihtuminen voisi siten perustua myös hänen omaan päätökseensä hakeutua toisen kunnan asukkaaksi ja sen palvelujen piiriin.

Lisäksi sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset kuntien välisistä vastuusuhteista ja palvelujen kustannuksia koskevasta laskutusoikeudesta kotikunnan vaihduttua. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan suhteessa perustuslain 9 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Hallitus on liikkumisvapauden käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi ehdottanut, että säätämisyjärjes-

tyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotetut muutokset ja niiden perustelu

Henkilön sijoittaminen hoidettavaksi toiseen kuntaan

Ehdotetuilla kotikuntalain (201/1994) sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) muutoksilla pyritään vähentämään niitä tilanteita, joissa henkilön kotikuntalain mukainen kotipaikka ei vastaa hänen tosiasiallista asuinpaikkaansa. Ensimmäisen uudistusehdotuksen (kotikuntalain uusi 3 a §) mukaan henkilö voi valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu, jos hänet on sijoitettu perhehoitoon, laitoshiitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle. Tässä henkilön tosiasiallinen muuttaminen ei siis aiheudu hänen omasta päätöksestään, vaan hänen kotikuntansa tai muun viranomaisen päätöksestä hankkia tarvittava hoito toisesta kunnasta. Sääntely kattaa näin ollen myös muun muassa henkilöt, jotka ovat hoidettavina valtion mielisairaaloissa. Tällainen valintaoikeus on mahdollinen kuitenkin ainoastaan niissä tapauksissa, joissa kyse on pitkäaikaisesta asumisesta toisen kunnan alueella. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttää, että hoidon tai huollon toisen kunnan alueella arvioidaan kestäväen tai se on kestänyt vähintään vuoden.

Henkilön omatoiminen hakeutuminen hoidettavaksi toiseen kuntaan

Hoidon tai huollon järjestäminen toisen kunnan alueella ei aina perustu viranomaisen päätökseen, vaan henkilö voi itsekin hakea tarvitsemaansa pitkäaikaista hoitopaikkaa ja sosiaalipalveluja myös muusta kuin omasta kotikunnastaan. Tällöin henkilö, joka ei ikänsä, vammai-

suutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti on oikeutettu hakemaan hoitopaikkaa samoin perustein kuin tämän uuden kunnan asukas. Kunnan tulee sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetun lain ehdotetun 16 a §:n 1 momentin mukaan arvioida hakijan palvelutarve yhdessä tämän kotikunnan kanssa ja tehdä asiassa päätös. Hakemuksen palvelun tarpeen arvioimisesta voi tehdä vain yhteen kuntaan kerrallaan. Jos päätös on hakijan kannalta myönteinen, hänen on kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta ilmoitettava kunnalle palvelun vastaanottamisesta. Varsinainen muutto tulee tehdä kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Jos hakija laiminlyö nämä määräajat, hänen oikeutensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa. Jos päätös arviointimenettelyn jälkeen on kielteinen, henkilö voi hakea siihen oikaisua ja muutosta sosiaalihuoltolain 7 luvun tai asiassa mahdollisesti sovellettujen erityislakien säännösten mukaisesti. Erona edelliseen tilanteeseen nähdessä on, että nyt käsitellyn kaltaisessa tapauksessa henkilön kotikunta muuttuu suoraan lain nojalla. Hän ei siis voi valita kotikunnakseen aiempaa asuinkuntaansa.

Hallituksen esityksen ulkopuolelle jäävät tilanteet

Hallituksen esityksellä ei puututa niihin tilanteisiin, joissa pitkäaikainen hoito tai asuminen ei perustu viranomaisen päätökseen, vaan henkilön itsensä järjestämään ja maksamaan hoitoon ja palveluun. Näissä tilanteissa kotikunta määräytyy kotikuntalain yleisten säännösten mukaisesti.

Ehdotettujen muutosten ulkopuolelle jäävät myös avohuollossa olevat henkilöt, jotka kykenevät itsenäiseen asumiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa tätä rajausta ei mitenkään perustella, vaan pelkästään todetaan (s. 19), että

ehdotettavien uusien säännösten perusteella kotikunnan valintaoikeus, joka säilyttää palveluihin perustuvan kustannusvastuun henkilön aiemmalla kotikunnalla, koskisi käytännössä lähinnä vain perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalveluyksiköissä olevia henkilöitä, joten itsenäisesti asuvat ja avohuollon piirissä olevat henkilöt eivät lähtökohtaisesti kuulu tähän ryhmään.

Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Vapaus valita asuinpaikkansa

Edellä selostetuilla uudistusehdotuksilla on liityntä perustuslain 9 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perusoikeus-uudistuksen esitöiden mukaan viimeksi mainittu liikkumisvapauden osa-alue korostaa perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Oikeus valita asuinpaikkansa saattaa nimittäin edellyttää julkiselta valalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 51/I). Näin nyt käsiteltävät ehdotukset yhdistyvät myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Oikeudellisen arvioinnin kannalta on tärkeää huomata, että perustuslaissa tarkoitettulla "asuinpaikalla" viitataan faktuaaliseen olotilaan eli siihen paikkaan, jossa henkilö asuu. "Kotikunta" taas on kotikuntalailla luotu juridis-tekninen käsite, jolla pyritään määrittämään esimerkiksi se, minkä kunnan asiana on järjestää henkilölle sosiaalipalvelut (sosiaalihuoltolain 13 ja 14 §) ja terveydenhoitopalvelut (kansanterveyslain 14 §), missä kunnassa henkilö käyttää äänioikeuttaan (vaalilain 18 § ja kuntalain 26 §) tai mihin kuntaan hän suorittaa kunnallisveronsa (verotusmenettelystä annetun lain 4 ja 5 §).

Mainituilla käsitteillä on luonnollisesti yhteys niin, että "kotikunta" pyritään kotikunta-

laissa määrittelemään mahdollisimman pitkälle vastaamaan henkilön tosiasiallista asuinpaikkakuntaa. Tämä tuotiin selvästi esiin kotikuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa, joissa todettiin seuraavasti:

"Kotikuntalain keskeisin tavoite yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tiettyssä Suomen kunnassa. Vain tällöin kotikuntaan liittyvät lukuisat oikeusvaikutukset voidaan toteuttaa mahdollisimman oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja joustavasti. Tähän on pyritty laatimalla mahdollisimman selkeät ja yksinkertaiset kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisperusteet sekä vähentämällä kotikunnan vaapalle muuttumiselle voimassa olevassa laissa asetettuja rajoituksia." (Ks. HE 104/1993 vp, s. 17)

Valiokunta kuitenkin korostaa, että sen arvon mukaan kotikuntalain vaikutus yksilön oikeuteen valita asuinpaikkansa jää lopultakin melko välilliseksi. Ihmisten muuttopäätöksiin vaikuttavat enemmänkin yhtäältä esimerkiksi työpaikan saamiseen tai säilymiseen liittyvät seikat ja toisaalta inhimilliset tunne- tai sukulaisuussiteet tiettyyn paikkakuntaan. Toisaalta kotikunnan määräytymiseen liittyvät seikat voivat saada merkitystä juuri henkilön haluamaan laitoshoidon kiinnittyen sekä esimerkiksi kunnallisten veroprosenttien kasvavan eron myötä.

Nyt ehdotetut kotikunnan valintaoikeuden laajentamiset laitoshoidokkien osalta myötävaikuttavat valiokunnan mielestä myös perustuslain 9 §:n 1 momentin asuinpaikan valintamahdollisuuden tosiasialliseen parantumiseen ja ovat näin sopusoinnussa perustuslain mainitun säännöksen kanssa.

Muuta

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeu-

den. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä valiokunta on erityisesti tarkastellessaan kuntien rahoitustehtäviä valtioon nähden katsonut, että tällaiset rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 42/1998 vp, s. 2/I).

Nyt ehdotettujen säännösten mukaan henkilön muuttaessa kotikuntaansa palveluiden järjestämisvastuu siirtyisi uudelle kotikunnalle, mutta aiempi kotikunta vastaisi kuitenkin edelleen henkilön muuttoajankohtana tarvitsemien palvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Tällaista ratkaisua on hallituksen esityksessä (s. 15) perusteltu lähinnä sillä, että muutettavat säännökset eivät saa aiheuttaa kustannusten kasvautumista esimerkiksi suurten hoitolaitosten sijaintikunnille tai muuttovoittokunnille.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että nyt ehdotetuilla laeilla ei lisätä kuntien suoritusvelvollisuuksia valtiolle vaan säädetään kuntien välisen kustannusvastuun jakautumisesta. On selvää, että ehdotettu sääntely johtaa jossain määrin taloudellisten rasitusten siirtymiin kuntien välillä. Jos lakiehdotuksissa tarkoitettua muuttoliikettä pois entisestä kotikunnasta kasautuu paljon yksittäisen kunnan kohdalle, se saattaa merkitä erityisesti pienelle kunnalle sen taloudellisen kantokyvyn heikkenemistä jopa siinä määrin, että se vaikeuttaa kunnan mahdollisuuksia selviytyä tehtävistään. Siksi valiokunta katsoo ehdotetun sääntelyn voivan vaikuttaa vähintäänkin välillisesti kunnallisen itsehallinnon taloudelliseen lohkoon.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan omien asukkaiden palvelutarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman sosiaali- ja terveydenhuollon peruslähtökohtiin (vrt. PeVL 14/2006 vp, s. 2/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetut lait merkitsevät erikoiselta vaikuttavaa linjaratkaisua, jossa kunnan verotusoikeus ja palvelujen saajan kotikunnan kustannusvastuu erotetaan toisistaan. Valiokunta pitää ehdotettuja

säännöksiä vielä sellaisina, että niiden vaikutus kuntatalouteen ei vaaranna itsehallinnon taloudellista pohjaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi tästä huolimatta vielä syytä harkita esimerkiksi jonkinlaisen aikarajan asettamista henkilön entisen kotikunnan kustannusvastuun kestolle. Uudistuksen kustannusvaikutuksia kunnille on kuitenkin seurattava (vrt. PeVL 20/2004 vp, s. 3/II). Jos entisen kotikunnan ajallisesti mahdollisesti pitkällekin ulottuvaa kustannusvastuuta toisen kunnan jäsenten saamasta hoidosta ja huollosta tulevaisuudessa lisätään, järjestelyn perustuslaillista ulottuvuutta on syytä etenkin vanhusväestön kasvavan määrän vuoksi arvioida kokonaisuutena.

Avohuollossa olevat hoidokit

Kuten edellä on selostettu, ehdotettu kotipaikan valintaoikeuden laajennus ei koskisi itsenäisesti asuvia ja avohuollon palvelujen piirissä olevia. Kuitenkin hallituksen esityksessä (s. 19) viitataan epäsuorasti siihen, että myös näissä tapauksissa on esiintynyt ongelmia. Nykytila saattaa olla pulmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, koska erotteluperusteena vaikuttaa olevan vain henkilön hoitomuoto, joka liittyy hänen terveydentilaansa ja on siten mainitussa perustuslain kohdassa tarkoitettu kielletty erotteluperuste. Asiaa on kuitenkin mahdotonta arvioida ilman kattavaa lisäselvitystä. Siksi perustuslakivaliokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta ottaa mietintöönsä asiaa koskevan lausumaehdotuksen. Lausumaehdotus voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää pikaisesti itsenäisesti asuvien ja avohuollon piirissä olevien henkilöiden kotikunnan määräytymiseen liittyvät kysymykset. Jos tämän selvityksen perusteella ilmenee, että asiaan liittyy perusoikeuksien käyttämisen kannalta ongelmia, eduskunta edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän välittömästi valmistelemaan tarvittavia lainsäädäntömuutoksia, jotta vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa toteutuisi täysimääräisesti myös heidän osaltaan."

Sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukainen määräaika

Ehdotetun sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaan kunnan tehtyä palvelutarveselvityksen perusteella hakijan kannalta myönteisen päätöksen tämän tulee ilmoittaa kunnalle palvelun vastaanottamisesta kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Muutoin hänen oikeutensa palveluihin raukeaa. Määräaika vaikuttaa valiokunnan mielestä varsin lyhyeltä ottaen erityisesti huomioon, että hallituksen esityksen perustelujen (s. 26) mukaan ehdotettava hakemisoikeus koskisi käytännössä todennäköisesti vanhuksia ja vaikeavammaisia henkilöitä. Perusteluissa (s. 27—28) lyhyttä määräaika pidetään perusteltuna, jotta "aiemman ja uuden kotikunnan palvelujen vaatimien voimavarojen suunnittelu ja mitoitus ei tarpeettomasti vaikeutuisi". Valiokunnan mielestä hallinnollisilla syillä ei kuitenkaan voida sivuuttaa yksilölle turvattavaa kohtuullista mahdollisuutta oikeuksiensa käyttämiseen. Ehdotettu säännös ei kovin hyvin takaa perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumista eli riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista jokaiselle. Siksi perustuslakivaliokunta pitää aiheellisena, että hallintovaliokunta vakavasti harkitsee palvelun vastaanottamiselle säädetyn määräajan olennaista pidentämistä.

Ahvenanmaan asema

Valiokunta on esitystä käsitellessään kiinnittänyt huomiota Ahvenanmaan kuntien asemaan

suhteessa ehdotettuun lainsäädäntöön. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat oikeutta liikkua paikkakunnalta toiselle ja valita asuinpaikkansa. Näin ollen kotikuntalain muutokset tulevat Ahvenanmaalla voimaan samanaikaisesti kuin valtakunnassa.

Sen sijaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan nojalla lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa. Lakiehdotuksessa on pidetty silmällä vain muuttoa kahden valtakunnassa sijaitsevan kunnan välillä, jolloin Ahvenanmaalla sijaitsevan kunnan ja valtakunnan alueella sijaitsevan kunnan välinen muutto on jäänyt huomiotta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on erilainen sosiaalihuollon käyttökustannuksia koskeva järjestelmä kuin valtakunnassa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö pikaisesti selvittää näihin tilanteisiin liittyvät kysymykset Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 39/2010 vp — HE 101/2010 vp

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Ilkka Viljanen /kok
	Elisabeth Naucélér /r	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.