

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi – erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta

Yleistä

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta uusille aluetason toimijoille eli hyvinvointialueille. Helsingin kaupungilla kuitenkin säilyisi niiden järjestämisvastuu omalla alueellaan.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia vammaisille henkilöille tarkoitettuja palveluita koskeviin erityislakeihin kuten kehitysvammalakiin (519/1977), vammaispalvelulakiin (380/1985) tai tulkkauspalvelulakiin (133/2010). Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisesta on käynnistetty erillinen valmisteluhankkeensa. Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta sisällöllisiä muutoksia (vanhan) sosiaalihuoltolain (710/1982) vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa tai työtoimintaa koskeviin säännöksiin (27 d–e §). Niin ikään viittomakielisten oikeutta käyttää omaa kieltään koskevat säännökset on tarkoitus säilyttää ennallaan.

Hallituksen esityksen lakiesityksissä on silti ainakin kaksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa uudistusehdotusta, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä tarkastella erikseen:

- 1) kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueille
- 2) invalidivähennyksen lakkauttaminen.

Kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueille

Hallituksen esityksen mukaan nykyiset kehitysvammaisten erityishuollosta vastaavat erityishuoltopiirit lakkautettaisiin ja kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuu siirrettäisiin hyvinvointialueille. Erityishuollosta tuottamisesta vastanneiden kuntayhtymien toiminta ja henkilöstö siirtyisivät osaksi hyvinvointialueiden toimintaa. Toiminta siirtyisi sille hyvinvointialueelle, jonka alueella tehtävää hoitava erityishuollon henkilöstö työskentelee. Myös kuntayhtymien omistamat kiinteistöt siirtyisivät sen hyvinvointialueen hallintaan ja omistukseen, jonka alueella kiinteistö sijaitsee. (Toimeen- ja täytöntöönpanolain 20 ja 57 §.)

Ehdotusta perustellaan (s. 159 ja 396) ensinnäkin YK:n vammaisyleissopimuksen (SopS 26–27/2016) lähtökohdalla, jonka mukaan vammaisuuden ja siihen liittyvien palvelutarpeiden määrittelyssä keskeistä ei ole lääketieteellinen diagnoosi vaan vammaisen henkilön suhde toimintaympäristöön ja yhteiskuntaan. Toisekseen erityishuoltopiirien lakkauttamista perustellaan (s. 396–397) sillä, että kun sekä kehitysvammaisille että muille vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen järjestämisvastuu on samalla taholla (hyvinvointialueilla), tämä mahdollistaa paremmin sekä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden että erityistason palveluiden integraation. Näin monialaisten palveluiden tarpeessa vammaiset henkilöt saisivat palvelunsa yhdestä toimipisteestä. Lisäksi entistä suuremmat järjestäjätahot mahdollistaisivat erityisosaamisen syntymisen ja kerryttämisen myös esimerkiksi pienten asiakasryhmien kohdalla. Vahvemmalla asiantuntijuuden keskittämällä olisi positiivisia vaikutuksia vammaisten yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Näkemykseni mukaan nykyisten erityishuoltopiirien lakkauttamiselle sekä kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuun ja toiminnan siirtämiselle hyvinvointialueille on esitetty perustuslain

näkökulmasta hyväksyttävät perustelut. Jo nykyisellään 16 kehitysvammaisten erityishuoltopiiristä yhdeksän on sulautunut sairaanhoitopiiriin, ja Helsingin kaupunkikin muodostaa oman erityishuoltopiirinsä (s. 39). Kun kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuu on samoissa käsissä vammaispalvelulain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakien mukaisten palveluiden järjestämisvastuun kanssa, palvelutarvetta arvioitaessa ja palveluja myönnettäessä voidaan myös ottaa paremmin huomioon vammaispalvelulaista ja kehitysvammalaista ilmenevä yleisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ensisijaisuuden periaate, joka heijastaa yleisempää sosiaali- ja terveydenhuollon normaalisuusperiaatetta.

Hallituksen esityksessä on lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota Kårkullan, Vaalijalan, Etevan ja Eskoon kehitysvammaisten erityishuollon kuntayhtymien nykyisten asiakkaiden oikeuksiin. Heidän saamiensa palveluiden jatkuvuus olisi taattu ehdotetun toimeen- ja täytäntöönpanolain 56 ja 57 §:ssä.

Erikseen on syytä tarkastella ruotsinkielisistä palveluista vastaavaa Kårkulla samkommun -kuntayhtymää, jonka jäseninä kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat. Kårkulla samkommun on turvannut ruotsinkielisten erityishuollon asiakkaiden kielellisiä oikeuksia. Esityksen mukaan Kårkulla samkommun lakkautettaisiin erityishuoltopiirien tapaan, ja sen tehtävät, henkilöstö sekä toimitilat ja kiinteistöt siirtyisivät sille hyvinvointialueelle, jonka alueella ne sijaitsevat. Kuitenkin kuntayhtymän asiantuntijapalvelut keskitettäisiin Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle. (Voimaan- ja täytäntöönpanolain 56 §.)

Osaltaan myös ruotsinkielisten kehitysvammaisten erityishuollon asiakkaiden kielellisten oikeuksien jatkuvuuden turvaamiseksi sote-järjestämislain 39 §:ssä säädettäisiin, että kaksikielisten hyvinvointialueiden olisi sovittava keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielellä annettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttamisessa, kun se on tarpeellista ruotsinkielisten palvelujen toteuttamisen edellyttämän osaamisen, palvelujen saatavuuden tai laadun varmistamiseksi taikka asiakkaiden kielellisten oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai siitä aiheutuvien suurten kustannusten vuoksi.

Katson, että Kårkulla samkommun -kuntayhtymän lakkauttamiselle ja sen toiminnan siirtämiselle perustettaville hyvinvointialueille on olemassa samat perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet kuin erityishuoltopiirienkin lakkauttamisen osalta. Sote-järjestämislakiin sekä voimaan- ja täytäntöönpanolakiin sisällytettäisiin erikseen yllä selostetun kaltaiset säännökset kehitysvammaisten erityishuollon ruotsinkielisten asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi on syytä pitää mielessä, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella Kårkulla samkommunin jäsenkunnilla ei ole ollut lakisääteistä velvollisuutta käyttää kuntayhtymän palveluita (s. 62).

Invalidivähennyksen lakkauttaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi invalidivähennys sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Ehdotusta perustellaan sillä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoon kytkeytyvä verotuksen painopisteen muutos kunnallisverotuksesta valtionverotukseen lisäisi huomattavasti valtion tuloveroa maksavien määrää, mikä samalla tarkoittaisi, että invalidivähennyksen piiriin tulisi merkittävästi lisää uusia ihmisiä. Hallituksen esityksessä (s. 217) arvioidaan, että verotuksen painopisteen siirtämisen johdosta invalidivähennykset kasvaisivat nykyisestä noin 12 miljoonasta eurosta 51 miljoonaan euroon, eli verokertymä alenisi 39 miljoonaa euroa. Invalidivähennyksen lakkauttamista kuitenkin kompensoitaisiin kohdentamalla lakkauttamisesta aiheutuvia säästöjä – arvio 26 miljoonaa euroa – vammaispalveluiden kehittämiseen, mikä tehtäisiin vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä (s. 295).

Invalidivähennys on sosiaalisin perustein tehtävä verovähennys, joten se voidaan rinnastaa tiettyihin vammaisille henkilöille suunnattuihin rahamääräisiin sosiaalietuuksiin, kuten esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisiin taloudellisiin tukitoimiin – olkoonkin että ne ovat invalidivähennykseen verrattuna kohdennettuja etuuksia. Invalidivähennyksellä kompensoidaan yleisesti vammaisuudesta aiheutuvia ylimääräisiä elinkustannuksia. Vaikka invalidivähennys ei varsinaisesti kuulukaan perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulon turvan piiriin, sen voidaan kuitenkin katsoa olevan merkityksellinen perustoimeentuloturvan kannalta.

Pidän hallituksen esitystä ongelmallisena siksi, että siinä ei ole selostettu, minkälaisessa sosioekonomisessa asemassa olevaa joukkoa invalidivähennyksestä lakkauttaminen koskettaisi ja minkälaiset lakkauttamisen taloudelliset vaikutukset enimmillään olisivat vähennykseen oikeutetuille. Valtionverotuksessa negatiivinen nettovaikutus olisi enimmillään 115 euroa vuodessa, koska invalidivähennys tehdään suoraan verosta. Kunnallisverotuksessa negatiivinen vaikutus olisi käsitykseni mukaan tätä alhaisempi, koska vähennys (enintään 440 euroa) tehdään ansiotulosta. Epäselvää kuitenkin on, mitä luokkaa invalidivähennyksen lakkauttamisen negatiiviset *kokonaisvaikutukset* voisivat enimmillään olla. Invalidivähennyksen lakkauttamisen kielteisiä vaikutuksia siihen oikeutetuille – ja siten myös lakkauttamisen perustuslainmukaisuutta – ei ole mahdollista arvioida hallituksen esityksen perusteella.

Pidän ongelmallisena myös sitä, että invalidivähennyksen lakkauttaminen on kytketty vammaispalvelulainsäädännön uudistamishankkeeseen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 159), vammaispalvelulain ja kehitysvammalain uudistaminen on ollut tavoitteena koko 2000-luvun ajan, mutta vieläkin ei ole valmista. Mikään ei takaa sitä, että valmista syntyisi ennen kuin invalidivähennyksen lakkauttamista koskevien lakimuutosten on määrä tulla voimaan. Invalidivähennyksen lakkauttamisen kompensatiosta puhuminen jää varsin yleiselle tasolle; hallituksen esityksessä (s. 295) puhutaan ainoastaan invalidivähennysten korvaamisesta vammaisille maksettavalla suoralla tuella. Pitäisin valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpana säätää invalidivähennysten lakkauttamisesta vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä, jolloin voitaisiin paremmin arvioida kompensatiotoimien tarpeellisuutta, laajuutta ja sisältöä.

Johtopäätökset

Näkemykseni mukaan kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuun siirtämistä hyvinvointialueille sekä erityishuoltopiirien kuntayhtymien lakkauttamista koskevat ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Invalidivähennyksen lakkauttaminen, joka rinnastuu toimeentuloturvaetuuden lakkauttamiseen, ei käytännössä merkinne niin suurta heikennystä siihen oikeutettujen taloudelliseen asemaan, etteikö myös sitä voitaisi käsitellä nyt ehdotetussa muodossaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Olisi kuitenkin ollut suotavaa, että hallituksen esityksessä olisi kerrottu tai edes arvioitu, kuinka heikossa sosioekonomisessa asemassa vähennykseen oikeutetut voivat olla ja mikä vähennyksen lakkauttamisen taloudellinen vaikutus yksittäisen henkilön kohdalla voisi enimmillään olla.

Espoossa 20.4.2021



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori