Juha Lavapuro 9.5.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Teema: Asetuksenantovaltuudet

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan hallituksen esityksen sisältämiä asetuksenantovaltuussäännöksiä, jotka on koottu kutsun liitteenä olevaan ministeriöiden lisäselvitykseen.

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on siten ensinnäkin säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslaissa onkin ainakin 87 nimenomaista viittausta asioihin, joista on säädettävä lailla. Tällaisiin kuuluvat paitsi perusoikeussäännöksissä olevat lakiviittaukset, myös muun muassa säännökset kuntajaon perusteista (PL 122 §), itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla (PL 121.4 §) ja kuntien tehtävistä (PL 121.2 §). Myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla, eikä eduskunta voi niiltäkään osin siirtää lainsäädäntövaltaansa. Lailla on myös säädettävä perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista.

Perustuslain lakiviittauksiin samoin kuin muihinkin valtiosäännön mukaan lainsäädännön alaan sisältyviin asioihin sisältyy delegointikielto. Lainsäädäntövaltaa ei voida tällaisissa asioissa siirtää asetuksen antajalle.

Delegointikielto ei kuitenkaan tarkoita, ettei sen kattamalla alueella saisi olla lainkaan asetuksentasoista sääntelyä. Delegointikiellon keskeisenä sisältönä on vaatimus siitä, että perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussään-

nökset lain tasolla. Lakiin voidaan tällöinkin ottaa asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella voidaan antaa asiasta *tarkempia säännöksiä*. Asetuksella voidaan luonnollisesti antaa säännöksiä myös muista asioista, jos asetuksenannolle on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty valtuutus.

Asetuksenantovaltuuksia koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon myös se perustuslakivaliokunnan toistuvasti esittämä kanta, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä 13. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (Ks. mm. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 44/2010 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2004 vp.). **Olen ottanut tämän näkökohdan valtuussäännösten tulkintaa määrittävän lähtökohdan huomioon yksittäisten valtuussäännösten arvioinnissa enkä toista sitä jokaisen kerran erikseen**. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena pitämäni delegointisäännökset ovat niin ollen sillä tavoin ongelmallisia, ettei niiden ongelmallisuus poistu yksinomaan äsken mainittuun tulkinnalliseen rajoitukseen vetoamalla.

Ehdotusten arviointi

1. Lakiehdotus (maakuntalaki)

Maakuntalakiehdotus sisältää useita valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä niiden osalta on, että kysymys on ainakin lähtökohtaisesti sellaisesta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallinnosta, josta perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Asetuksella voidaan tällöin antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä sellaisista asioista, joita koskevat perussäännökset on otettu kattavasti lakiin.

Ehdotetun 12 § 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Valtuus liittyy 12 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan maakuntien on vuosittain laadittava maakuntien yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Maakunta saa edelleen 12 §:n 4 momentin mukaan toteuttaa 1 momentissa tarkoitetun investoinnin vain, jos se on hyväksytty 2 momentissa tarkoitetussa valtioneuvoston päätöksessä maakuntien investointisuunnitelmasta.

Kysymys on maakuntien taloudelliseen itsehallintoon kytkeytyvästä asetuksenantovaltuudesta, josta tulee nähdäkseni perustuslain 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää lailla. (Maakuntien itsehallinnon sisällön ja itsehallinnon periaatteiden tarkem-

man sisällön osalta viittaan aiempiin lausuntoihini tässä samassa asiassa. Tässä yhteydessä riittänee, että totean maakuntien itsehallinnolla olevan taloudellinen ulottuvuutensa, joka nauttii perustuslain 121 §:n suojaa).

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valtuuden pohjana oleva perussäännös ei sisällä tarkempia kriteereitä sille, millaisia investointeja on pidettävä taloudellisesti merkittävinä tai poikkeuksellisen laajakantoisina. Nämä käsitteet saisivat käytännössä sisältönsä suoraan asetuksesta. Ehdotetun sääntelytekniikan seurauksea maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä perustuisi käytännössä kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille. **Sääntelyä on välttämätöntä täydentää täsmällisemmillä säännöksillä taloudellisesti merkittävän ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä.**

Ehdotetun 140 §:n 2 momentin mukaan maakunnan on tuotettava toimialoittain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Kysymys on maakunnalle säädettävään lakisääteiseen tehtävään kytkeytyvästä asetuksenantovaltuudesta, jota tulee arvioida perustuslain 121 §:n 4 momentin lailla säätämisen vaatimuksen valossa. En pidä sinänsä ongelmallisena sitä, että maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta annetaan tarkempia säännöksiä asetuksella. Asetuksenantovaltuus on kuitenkin muotoiltu maakuntien velvoitteiden osalta sillä tavoin avoimeksi ja väljäksi, että sitä on nähdäkseni syytä täsmentää. Esimerkiksi **seuraava muotoilu vastaisi nähdäkseni perustuslain vaatimuksia paremmin kuin nyt ehdotettu:**

> Maakunnan on tuotettava toimialoittain **tiedot** sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten. **Tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella**.

En pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina ehdotettuja valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksia maakuntatalouden neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta (**maakuntalain 14 § 4 momentti),** maakuntien kirjanpidosta **(98 § 2 momentti** asetuksenantovaltuutta kirjanpitoon liittyvistä seikoista, ja maakunnan palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista (**119 §:n 2 momentti).** Näissä valtuuksissa on kysymys valtuuden perusteena olevaa lain tasoista säännöstä tarkemmasta sääntelystä. Lisäksi maakuntien itsehallinnon kannalta myönteistä on, että ehdotettuun 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuun palvelukeskuksen palvelujen käyttövelvoitteeseen kytkeytyvä asetuksenantovaltuus on sidottu velvollisuuteen kuulla maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakunnan tytäryhteisöjä.

2. Lakiehdotus (Sote-järjestämislaki)

***Yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva sääntely (*10 § 1 mom** (sote-yhteistyöalue), **16 § 4 mom** (yhteistyösopimus) ja **17 § 4 mom.** (yhteistyösopimuksen valmistelu ja aikataulu))

Järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaan maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin.

Ehdotettu asetuksenantovaltuus on nähdäkseni perustuslain 121.4 §:n kannalta ongelmallinen. Se ei sisällä lainkaan asetuksenantajan harkintaa rajaavia säännöksiä siitä, millä perusteella maakunnan kuulumisesta tietyn yhteistyöalueen piiriin on tarkoitus säätää. Kuitenkin maakuntien yhteistyösopimuksen sisältöä koskevan 16 §:n perusteella on pääteltävissä, että yhteistyöalueella tulee olemaan huomattavakin merkitys sen suhteen, miten maakunnan palvelujen yhdenvertainen saatavuus on tarkoitus turvata. **Säännöstä on tämän vuoksi – ottaen huomioon perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän lailla säätämisen vaatimus – välttämätöntä täydentää yhteistyöalueen muodostamisen perusteita koskevilla täsmällisillä säännöksillä.**

Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on 16 §:n 1 momentin mukaan tehtävä yhteistyöaluetta koskeva sopimus. Sopimuksessa sovittavia asioista säädetään pääosin 16 §:n 2 momentissa, mutta 16 §:n 4 momentin perusteella Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa. Tähän sääntelyyn ei sinänsä ole mielestäni huomautettavaa.

Sen sijaan yhteistyösopimuksen valmistelua koskeva 17 § ja siihen liittyvä 17 § 4 momentin asetuksenantovaltuus ovat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Yhteistyösopimus määrittää keskeisellä tavalla sekä yksittäisten maakuntien järjestämisvelvollisuuden sisältöä että palveluiden tuottamistapaa. Järjestämislakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella yhteistyösopimuksessa onkin sovittava maakuntien yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Myös hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan yliopistojen roolia tässä suhteessa: koska koulutuksen järjestäminen kuuluu yliopistojen, korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten vastuulle, on hallituksen esityksen mukaan ”tärkeää, että ne ovat samalla aktiivisesti mukana maakuntien välisen yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa.” Samoin maakuntien yhteistyö tutkimuksen toteuttamisessa todetaan perusteluissa edellyttävän tiivistä yhteistyötä yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa ja näiden välisen tutkimuksen työnjaon huomioimista.” Yliopistojen kannan huomioonottamisesta ei kuitenkaan ole säädetty laissa erikseen, vaan ilmeisesti asia olisi jäämässä 17 §:n 4 momentissa säädetyn yleisen asetuksenantovaltuuden varaan.

Ehdotus on ongelmallinen perustuslain perustuslain 123 §:ssä säädetyn yliopistojen itsehallinnon kannalta. Säännöksen mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan

kuin *lailla* tarkemmin säädetään. **Sääntelyä on tämän vuoksi yliopistojen itsehallinnosta johtuvista syistä välttämätöntä täydentää** niin, että siinä laintasoisesti turvataan joko velvoite hankkia yliopistojen suostumus yhteistyösopimuksen sisällölle siltä osin kuin sopimus vaikuttaa yliopistojen tutkimukseen ja opetukseen tai vähintään yliopistoille oikeus tulla kuulluksi maakuntien yhteistyösopimuksen valmistelussa.

Tutkimus- ja koulutuskorvaukset (44 §:n 2 momentti)

Sote-järjestämislakiehdotuksen **44 §:n 2 momentin** mukaan ”Yliopistotasoisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista, tutkimusrahoituksen jakamisen muista perusteista ja menettelystä sekä yliopistotasoisen tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.”

Ehdotusta on arvioitava varsinkin perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden kannalta. Tieteen vapauteen kuuluu erityisesti sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja –menetelmänsä (HE 309/193 vp, s. 64). Ehdotettu asetuksenantovaltuus merkitsisi, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin säätää tieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista, mitä on syytä pitää huomattavana rajoituksena tieteen vapauteen. Ehdotus ei tämän vuoksi täytä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettyä lailla säätämisen vaatimusta. **Järjestämislakiehdotuksen 44 §:n 2 momentista on sen vuoksi poistettava viittaus tutkimuksen tavoitteita ja painoalueita koskevaan asetuksentasoiseen sääntelyyn.**

Palvelujen kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi (11 §)

Sote-järjestämislakiehdotukseen 11 §:n perusteella osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Siitä, mitkä palvelut kootaan kokonaisuuksiksi ja siitä, mihin maakuntiin ne kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty voimassaoleva terveydenhuoltolaki sisältää vastaavanlaisen asetuksenantovaltuuden. Valiokunta ei kuitenkaan tuolloisessa lausunnossaan erikseen käsitellyt kyseisen 45 §:n säännöksen suhdetta perustuslakiin. Sitä vastoin varsin tuoreessa, muun muassa terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevien säännösten muuttamista koskevaa hallituksen esitystä käsittelevässä lausunnossaan PeVL 63/2016 vp valiokunta nimenomaisesti otti kantaa myös terveydenhuoltolain 45 §:n asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuuteen. Tuossa yhteydessä se sinänsä kiinnitti huomiota tuolloisen säännösehdotuksen sanonnalliseen epätarkkuuteen, mutta lausuntoa on mahdollista käsitykseni mukaan lukea valiokunnan kantana myös siitä, ettei nyt ehdotetun kaltainen säännös ole ristiriidassa perustuslain kanssa. **Ehdotettu 11 § ei tämän vuoksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.**

Investoinnit (19 §:n 6 momentti)

Järjestämislakiehdotuksen 19 § 6 momentti sisältää maakuntalain 12 §:ään viittaavan ja sen kanssa sisällöllisesti rinnasteisen valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, minkälainen investointi on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoinen ja mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun. Viittaan tältä osin siihen, mitä olen edellä maakuntalain 12 §:n osalta todennut.

***Omavalvontasuunnitelmat (*21 § 3 momentti ja 24 §:n 3)**

Ehdotetun järjestämislain 21 §:n 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä ohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi. Omavalvontaohjelmaa koskevan 21 §:n 1 momentin perussäännöksen mukaan ihjelmassa tulee määritellä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta vai jokin muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Asetuksenantovaltuuksia koskevana valtioneuvoston ja ministeriön välistä toimivallan jakoa koskevana valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan sitä vastoin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, kotka kuuluvat ministeriön toimialalle. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 132//II, PeVL 33/2004 vp, s. 6/I, PeVL 27/2004 vp, s. 3) Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (esim. jo PeVL 20/1997 vp). **Nähdäkseni 21 §:n 3 momentin säännös maakunnan omavalvonnasta ei edellä esitetyllä perusteella muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.**

Järjestämislakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukaan palvelun tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma toimintansa valvonnan ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen noudattamisen seuraamiseksi. Omavalvontasuunnitelman on ”katettava kaikki palvelun tuottajan tarjoamat palvelut. Palvelun tuottajan on julkaistava omavalvontasuunnitelma sekä omavalvontasuunnitelman toteutumisen seurantaan perustuvat havaintonsa ja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla.”

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi **24 §:n 3 momentin** mukaan antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja toteutumisen seurannasta.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentin vaatimus oikeussääntöjen antamisesta määrätyistä asioista asettaa tällaisella valtuudelle yleistä valtuussääntelyyn liittyvää tarkkarajaisuuden vaatimusta pidemmälle meneviä vaatimuksia. Valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulisi lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtuudesta voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. (HE 1/1998 vp).

Ehdotettu 24 §:n sääntely ei sisällä täsmällisiä säännöksiä omavalvontasuunnitelmaan sisällytettävistä tiedoista. Osin Valviran määräyksenantovaltuutta koskeva sääntely on jopa avoimempi kuin maakunnan omavalvontaa koskeva STM:n valtuussääntely. **Järjestämislakiehdotuksen 24 §:n 2 ja 3 momentin sääntelyä on välttämätöntä täsmentää.**

Seurannan vähimmäistiedot (31 §)

Ehdotettu järjestämislakiehdotuksen 31 § 3 ja 4 momentin säännös Terveydenha hyvinvoinnin laitoksen valtuudesta antaa määräyksiä pykälässä säädetyn seurannan vähimmäistietosisällöstä ja tietojen toimittamistavasta on jokseenkin avoin. Ottaen kuitenkin huomioon 31 §:n 1 momentin säännös maakuntien seurantavelvollisuuden sisällöstä samoin kuin 7 ja 8 §:n säännöksen hyvinvointikertomuksesta, kysymys näyttäisi olevan soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatusta määräyksenantovaltuudesta, johon ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä ja jonka sisältö on varsin tarkoin määritelty. **Nähdäkseni ehdotettuun 31 §:ään ei liity tältä osin valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.**

Maakuntien välisten kustannusten korvaukset (37 §:n 2 momentti)

Järjestämislakiehdotuksen 37 §:n 2 momentin mukaan palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Saman pykälän 1 momentti sekä 2 momentin kaksi ensimmäistä virkettä sisältävät varsin yksityiskohtaiset säännökset kustannusten korvaamisen perusteista. Kysymys on myös maakuntien välistä maksuliikennettä ja –velvoitteita koskevien yksityiskohtien tarkemmasta sääntelystä. **Ehdotus ei ole ongelmallinen.**

Viranomaisvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus (45 § 4 momentti)

Järjestämislakiehdotuksen 45 §:n 4 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella. Kysymys on varsinaiseen valvontaan sinänsä liittyvästä, mutta siihen nähden teknisluonteisemmasta sekä merkitykseltään vähäisemmistä asioista. Valtuutta koskevat 45 §:n perussäännökset ovat myös riittävän täsmällisiä. **Ehdotus ei ole ongelmallinen.**

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin (52 §:n 3 momentti)

Järjestämislakiehdotuksen 52 §:n 3 momentin mukaan ”häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.” Säännös on varsin määrin avoin (vrt. PeVL 11/2014 vp). Samoin asetuksenantovaltuuteen liittyvä 52 §:n 1 momentin perussäännös jättää jokseenkin auki, miten maakunnan on varauduttava häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, kun se asettaa sille velvollisuudeksi varautumisen ”valmiussuunnitelmin ja muilla toimenpiteillä”. **Sääntelyä on nähdäkseni syytä täsmentää säännöksillä siitä, mitä velvoitteita varautumiseen voi sisältyä tai rajaamalla asetuksenantovaltuus koskemaan vain tarkempien säännösten antamista varautumissuunnitelmasta**.

Henkilöstön ammattitaidon ylläpito (59 §)
Järjestämislakiehdotuksen 59 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkemmat säännökset henkilöstön ammattitaidon ylläpitoon liittyvän täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista. Kysymys on ammattitaidon ylläpitämiseen liittyvän koulutuksen ja sen järjestämisen teknisestä sääntelystä eikä se nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

3. Lakiehdotus (Voimaanpanolaki)

Maakunnan valmistelun edellyttämä tietojensaanti (9 § 4 momentti)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan maakuntalakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaan säätää tarkemmin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista sekä tietojen luovuttamisen määräajoista, muodosta ja menettelytavoista. Asetuksenantovaltuutta rajaavat 1 ja 2 momentin perussäännökset ovat riittävän täsmällisiä minkä lisäksi asetuksenantovaltuus on rajattu tarkempien säännösten antamiseen. **Ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.**

***Selvitys kuntayhtymän omaisuudesta ja vastuista (*19 § 3 momentti) ja selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista ja kunnalta vuokrattavista toimitiloista (23 § 4 momentti)**

Ehdotetun 19 §:n 3 momentin mukaan kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin omaisuutta ja vastuita koskevasta selvityksestä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Kysymys on saman pykälän 1 momentin perusteella omistusta ja vastuita koskevista tiedoista, joihin ei sisälly henkilötietojen suojaan tai muutoinkaan perusoikeuksiin liittyviä tietoja. Sääntely liittyy tarkempien säännösten antamiseen riittävän täsmällisen perussäännöksen määrittämissä puitteissa, se kuuluu valtiovarainministeriön toimialalle ja on asetuksenantovaltuuden osalta luonteeltaan nähdäkseni teknistä.

Sama koskee myös 23 §: 4 momentissa tarkoitettua selvitystä. **Ehdotukset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.**

***Toimitilojen vuokran määräytyminen (*20 § 4 momentti)**

Ehdotus sisältää säännöksen valtioneuvoston toimivallasta säätää asetuksella tarkemmin kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilojen vuokran määräytymisestä. Kysymys on tarkemmasta sääntelystä asiayhteydessä, jota koskeva perussäännös on riittävän täsmällinen**. Ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen**

4. Lakiehdotus (Laki maakuntien rahoituksesta) ja 6. lakiehdotus (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta)

Maakuntien rahoituslakiehdotus sisältää 10 säännöstä, jossa valtioneuvostolle annetaan valtuus antaa asetuksia tarkempia säännöksiä erinäisistä maakuntaindeksiin, perushintoihin, indikaattoreihin, painokertoimiin sekä tarvetekijöihin liittyvistä asioista. Asetuksenantovaltuudet on annettu valtioneuvostolle ja ne liittyvät tarkempien säännösten antamiseen. Asetukseen liittyvät perussäännökset ovat riittävän täsmällisiä ja asetuksentasoinen sääntely liittyy teknisiin yksityiskohtiin. **Maakuntien rahoitusta koskevan lakiehdotuksen asetuksenantovaltuussääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Sama koskee myös 6 lakiehdotuksen sääntelyä kunnan peruspalvelujen valtionosuussääntelyyn liittyvistä asetuksenantovaltuuksista**

Muiden lakiehdotusten valtuussääntely

Edellä mainittujen lisäksi hallituksen esitykseen sisältyvät 15, 19, 22 ja 29 lakiehdotukset sisältävät yksittäisiä valtioneuvostolle annettuja asetuksenantovaltuuksia. Havaintojeni mukaan näihin ehdotuksiin ei liity säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Turussa 8.5.2017

Juha Lavapuro
professori