Janne Salminen 8.5.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa ehdotukseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista. Pyynnön (18.4.2017) mukana valiokunta on lähettänyt ministeriöissä laaditun luettelon ehdotukseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista.

Asetuksenantovaltuudet

2. Kuten ehdotuksesta ja perustuslakivaliokunnan toimittamasta luettelosta käy ilmi, ehdotukseen sisältyy lukemattomia asetuksenantovaltuuksia, pääosin valtioneuvostolle.

3. Asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80.1 §:n kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa 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.

3. Valtuussäännösten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kiinnitetään huomiota säännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Valtuussäännöksessä tulee eritellä riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitetut asiat. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevin tavoin valtuus syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi (PeVL 49/2014 vp). Ja se olisi syytä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp).

4. Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp).

5. Yleisenä viitekehyksenä on tämän lisäksi otettava huomioon, että asetuksenantovaltuudet osin kohdistuvat itsehallinnollisiin kokonaisuuksiin. Yhtäältä ne

kohdistuvat uuteen maakuntahallintoon, jolla olisi laissa tarkemmin määritelty mutta perustuslain takaama itsehallinto. Toisaalta osa asetuksenantovaltuuksia kohdistuu kuntiin, ja osin myös yliopistoihin, kuten jäljempänä havaitaan. Niillä kaikilla on perustuslain takaama itsehallinto oman toimintansa tueksi.

6. Hankalimmin tässä viitekehyksessä on arvioitavissa nimenomaan asetuksenantovaltuudet suhteessa uuteen maakuntahallintoon. Kuntien ja yliopistojen osalta on vakiintunet standardit ja selkeä käsitys siitä, mitä niiden autonomia tarkoittaa. Olen uuden maakuntahallinnon itsehallintoluonteesta ja suhteesta perustuslain 121 §:n säännöksiin antanut aikaisemmin erillisen lausunnon. Tuolloin olen lähtenyt siitä, että myös sen itsehallinnolla olisi oltava takeet lainsäädännössä. Itsehallinnon yhtenä takeena on pidetty perinteisesti tiettyä lakitasoisuutta. Tällä on merkitystä esimerkiksi suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen tai niiden rahoitukseen. Osa ehdotuksen asetuksenantovaltuuksista koskee juuri näitä seikkoja. Itsehallintoulottuvuus edellyttää erityistä tarkkuutta ja täsmällisyyttä asetuksenantovaltuudelta ja siitä, että perusäännöksen on laissa. Tämän vastapainona on, että tämän tapaisella alalla hallinnollinen ohjaus on edellyttänyt ja edellyttää lakia alemmanasteisten hallinnon ohjauksen käyttöä sinänsä. Esimerkiksi teknisten yksityiskohtien osalta tämä on perusteltua, mutta tällöinkin on asetuksenantovaltuuden kohde huomioon ottaen edellytettävä riittävää sääntelyä laissa.

9. Näitä taustoja vasten arvioituna lakiehdotukseen 3 (Voimaanpanolaki), lakiehdotukseen 15 (Laki kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista), lakiehdotukseen 19 (Vaalilaki) ja lakiehdotukseen 29 (Kirjanpitolaki) ei havaintojeni mukaan sisältyisi perustuslain kannalta ongelmallisia valtuutussäännöksiä.

10. Sen sijaan lakiehdotukseen 1 (Maakuntalaki) sisältyvät ehdotukset valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta sekä ehdotuksen 12.3 §:ssä että 140.2 §:ssä ovat liian avoimet. Ehdotuksen 12.3 §:n perusteella investointien ohjaus tapahtuisi valtioneuvoston asetuksella, koska ohjausta koskevassa 12.1 §:ssä ei ole sisällöllisille mittapuille tarkempia kriteerejä. Samoin 140.2 §:ssä edellyttäisin sitä, että lakiin sisältyvän säännöksen ja asetuksenantovaltuuden suhde olisi selvempi ja asetuksella vain voitaisiin tarkentaa laissa säädettyä.

11. Samoin lakiehdotuksessa 2 (Sotejärjestämislaki) ehdotuksessa on sanottuihin valtiosääntöoikeudellisiin perusteisiin nähden liian avoimia asetuksenantovaltuuksia. Osa asetuksista kävisi maakuntahallinnon ytimeen, osa yliopistolliseen autonomiaan. Ensinnäkin lakiehdotuksen 10.1 §:ssä olisi oltava lakiin kirjattuna periaatteet, joiden mukaan tehdään aivan keskeinen päätös siitä, miten yhteistyöalueet määrätään. Lisäksi ehdotuksen 11.1 ja 11.2 §:ssä ja 16.4 §:ssä sekä 17.4 §:ssä edellyttäisin lain säännöksen ja asetuksenantovaltuuden suhteelta tarkempaa yksilöintiä. Menettelyn osalta ehdotuksen 17.4 §:n asetuksenantovaltuus menee yliopiston toimintaan sisälle ilman, että yliopistoja ehdotuksen mukaan kuultaisiin asiassa, jossa voitaisiin yliopistojen autonomian perusteella edellyttää peräti niiden suostumusta. Sotejärjestämislakiin sisältyvä 44 §:n asetuksenantovaltuus, joka on vieläpä sosiaali- ja terveysministeriölle osoitettu, käytännössä mennään koskemaan yliopistojen perustuslaissa turvattuun autonomiaan sekä tieteen ja ylimmän opetuksen vapauteen tavalla, joka on perustuslain vastainen. Samoin sekä 24.3 §:n ehdotukseen että 31.3 ja 31.4 §:n ehdotuksessa olevat määräyksenantovaltuudet ovat liian avonaiset perussäännökseen ja määräyksenannon kohteena olevan instrumentin keskeiseen merkitykseen nähden. Vielä saman

lakiehdotuksen 45.3 §:n säännös on liian avoin sen osalta, miten ja millä periaatteilla työnjakoa viranomaisten kesken voidaan asetuksella määritellä. Ongelmallisuus liittyy siihen, että työnjaolla voi olla myös valvottaviin ulottuvia vaikutuksia.

12. Lakiehdotukseen 4 (Laki maakuntien rahoituksesta) sisältyy maakuntien kannalta keskeistä sääntelyä maakuntien rahoituksesta. Rahoitusulottuvuus on puolestaan keskeinen elementti arvioitaessa maakuntahallinnon itsehallinnollisuutta. Siihen nähden olen kriittinen asetuksenantovaltuuksien sisältöön. Ongelma on selvästi esillä etenkin ehdotuksen 10.2 §:n säännöksessä, jossa ei ole perussäännöstä siitä, mitä ovat tarkoitetut tarvetekijät tai painokertoimet, joilla on merkitystä rahoituksessa. Tämän vuoksi nämä olisi määriteltävä laissa. Muilta osin asetuksenantovaltuudet tässä ehdotuksessa voisivat käsitykseni mukaan olla perustuslain mukaiset. Varaus näihin muihin säännöksiin liittyy kokonaisuudessaan siihen, mikä merkitys rahoituksella on itsehallinnon osana tässä kontekstissa. Se puolestaan on epäselvä ja tulkinnanvarainen.

13. Lakiehdotuksessa 6 (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta) valtionosuutta koskevaa neuvottelua 41.1 §:ssä koskevassa säännöksessä itse neuvottelusta ei ole riittäviä perusteita laissa. Lisäksi ehdotuksen 17.1 ja 18.1 §:n sisältyvät valtuutukset tulisi muotoilla toisin ja tarkemmin suhteessa perussäännökseen.

14. Lakiehdotuksessa 22 (Laki maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä) sisältyvässä 19 §:ssä on, toisin kuin toimitetussa luettelossa esitetään, kysymys oikeusministeriön asetuksesta. Sinänsä pidän mahdollisena, että kysymyksessä on oikeusministeriön asetus, mutta asetuksenantovaltuus on tarpeettoman avoin, koska siinä ei ensinkään määritellä mihin liittyen asetuksenantovaltuus osoitetaan.

15. Liitän lausuntoni loppuun vielä asetuksenantovaltuuksista luettelon, johon olen kunkin valtuutuksen kohdalle lausuntoa valmistellessa tehnyt merkintöjä.

Laki 1, Maakuntalaki

Valtioneuvoston asetus
12 § 3 mom. eri tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävän tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisen investoinnin määritelmä, [Liian avoin]
14 § 4 mom. tarkemmin maakuntatalouden neuvottelukunnan tehtävät ja kokoonpano, =
98 § 2 mom. missä muodossa maakunnan tulee tuottaa tiedot maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä laskenta- ja tilijärjestelmästä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista. =
119 §:n 2 mom. tarkemmin maakunnan palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista =
140 §:n 2 mom. maakunnan toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista. [Tulisi ilmetä, että kysymys on valtuutuksesta säätää tarkemmin.]

Laki 2, Sote-järjestämislaki

Valtioneuvoston asetus, jollei erikseen toisin mainita
7 ja 8 §:t, THL voi antaa määräyksiä hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisällöstä ja tietojen toimittamistavasta ? [?]
10 § 1 mom; sote-yhteistyöalue [Periaatteet olisi kirjattava lakiin; maakunnan itsehallinnon kannalta keskeiset, liian avoin valtuutus]
11 § 1 ja 2 mom; palvelujen kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi, [tarkemmin]
16 § 4 mom; yhteistyösopimus, [tarkemmin yhteydessä seuraavaan]
17 § 4 mom. yhteistyösopimuksen valmistelu ja aikataulu, [yllä]
19 § 6 mom; investointien ja tietohallinnon ohjaus, [tarkemmin?]
21 § 3 mom; omavalvontaohjelma, = STM:n asetus, =
24 § 3 mom., Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman laatimisesta ja sisällöstä, [tarkemmin] 30 § 4 mom; palvelujen saatavuuden ja rahoituksen arviointi (STMA), STM, =
31 § 3 ja 4 mom THL voi antaa määräyksiä pykälässä säädetyn seurannan vähimmäistietosisällöstä ja tietojen toimittamistavasta, [tarkemmin]
37 § 2 mom; maakuntien väliset korvaukset, STM, =
44 §; tutkimus- ja koulutuskorvaukset (STMA), [44.2 §:n liian avoin koskee myös yliopistojen autonomiaa]
45 § 3 mom; viranomaisvalvonta, suhteet toisiinsa, [liian avoin, koska voi olla valvottaviin ulottuvia vaikutuksia]
52 § 3 mom; varautumien häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, =
59 § Henkilöstön ammattitaidon ylläpito (STMA), =

Laki 3, Voimaanpanolaki

9 § 4 mom; valtioneuvoston asetus maakunnan valmistelun edellyttämä tietojensaanti, =
19 § 3 mom; valtiovarainministeriön asetus selvitys kuntayhtymän omaisuudesta ja vastuista, =

20 § 4 mom; valtioneuvoston asetus toimitilojen vuokran määräytyminen, =
23 § 4 mom; valtiovarainministeriön asetus, selvitys kunnasta siirtyvästä omaisuudesta 11.4.2017, =

Laki 4, Laki maakuntien rahoituksesta

Valtioneuvoston asetus
6 §:n 4 mom. maakuntaindeksin laskenta, =
9 §:n 4 mom. asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon perushinta, =
10 §:n 2 mom. sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittely, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistaminen, ikäryhmäkohtaiset perushinnat, [perustuslain vastainen, liian avoin, kysymys rahoituksesta ja tarvetekijät ja painokertoimet määrittelemättä laissa, vrt. 11.4 §]
11 §:n 4 mom. sote-palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittely, niiden tarkistaminen ja sote-palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta, =
12 §:n 4 mom. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta, hyte-kertoimen määrittelyn indikaattorit ja niiden painokertoimet ja laskennassa käytettävät tilastotiedot, =
13 §:n 3 mom. asukastiheyden perushinta, =
14 §:n 3 mom. vieraskielisyyden perushinta, =
15 §:n 3 mom. kaksikielisyyden perushinta, =
16 §:n 2 mom. saaristoisuuden perushinta, =
17 §:n 2 mom. maakunnan muiden tehtävien perushinta, =.

Laki 6, Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Valtioneuvoston asetus
13 § 3 mom; syrjäisyyden lisäosan perusteet, =
14 §:n 3 mom. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen indikaattorit sekä hyte-kertoimen määräytymisperusteet, laskenta sekä laskennassa käytettävät tilastotiedot, = [mutta alimman mahd. arvon, miksi, näin laissa, turvaako asukkaiden itsehallinnon]
17 § 1 mom. laskennallisten kustannusten perushinnat (eri ikäluokat, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheys, koulutustausta), [tarkemmin, säännös tulisi muotoilla toisin]
18 § 1 mom. lisäosien laskennassa käytettävät perushinnat (työttömyys, syrjäisyys, hyte, saamelaiset), [tarkemmin, säännös tulisi muotoilla toisin]
20 § 2 mom. hintaindeksin laskenta, =
24 § 5 mom. verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot, =
27 § 3 mom. arvion tekeminen vuoden 2018 kustannuksista ja tuloista, laskennassa huomioon otettavat kustannukset ja tulot, =
37 § 2 mom. kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen, =
41 § 1 mom. valtionosuutta koskeva neuvottelu, [neuvotteluvelvoitteen sisällöstä ei mitään säännöksiä, itsehallinto]
53 § 6 mom. kuntien valtionosuuden perusteena olevien laskelmien tarkistaminen vuonna 2019, =

Laki 15, Laki kunnan ja maakunnan virkaehtosopimuksista

5 § 4 mom. työnantajavirkamiesten määrittely, VnA

Laki 19, Vaalilaki

9 § 1 mom. 2 k. ennakkoäänestyspaikat ulkomailla ja Ahvenanmaalla, VnA, =

Laki 22, Laki maakunnissa ja kunnissa toimitettavissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä

19 §, tarkemmat säännökset viranomaisten tehtävistä, VnA, ehdotuksessa OMA, pitää ola tarkemmin siitä, mihin liittyen

L 29, Kirjanpitolaki

2 § 6 mom. kirjanpitolautakunnan tehtävät VnA, =