Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 52/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevan mietintöluonnoksen maakuntia ja niiden itsehallintoa koskevista osista. Rahoitusta koskevat kysymykset on kuitenkin jätetty lausuntopyynnön ulkopuolelle.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa. Lausuntopyynnön mukaisesti en käsittele tässä lausunnossa maakuntien rahoitusta, enkä myöskään esimerkiksi kunnallista itsehallintoa koskevia kysymyksiä, kuten kunnan yleisen toimialan kaventumista tai kuntien omaisuuden siirtämiseen liittyviä kompensaatiojärjestelyjä.

Perustuslakivaliokunnalle 4.4.2017 antamassani lausunnossa, joka koski hallituksen esitystä 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, totesin, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon täsmentämisessä on ajateltavissa kaksi perusvaihtoehtoa. Niistä ensimmäisen mukaan maakuntaitsehallinto saa perustuslain edellyttämän ja suojaaman sisällön periaatteista, jotka määrittelevät muita perustuslain takaamia itsehallinnon muotoja, ennen kaikkea kunnallista itsehallintoa. Periaatteita täydentävät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. Toinen vaihtoehto on ajatella, että perustuslaki on jättänyt tavallisen lain säätäjälle laajan harkintavallan määritellä itsehallinnon sisältö, kuitenkin ehkä niin, että vähimmäisedellytykseksi katsotaan vaaleilla valittava ylin päätöksentekoelin.

Perustuslakivaliokunta tasapainotteli lausunnossaan 26/2017 vp esittelemieni kahden vaihtoehdon välillä. Valiokunta katsoi, että ”perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu”. Valiokunta myös viittasi vuoden 1919 hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin

säännökseen, jonka mukaan ”lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin". Perustuslakivaliokunta totesi, että ”hallitusmuodon säännös sisälsi eräänlaisen lakivarauksen kaltaisen normin, joka velvoitti säätämään laissa kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta”. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä merkinnyt sitä, että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista on voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata”. Valiokunta kiinnitti myös huomiota perustuslain esitöiden mainintaan, jonka mukaan itsehallinto on järjestettävä "itsehallinnon periaatteiden mukaisesti". Valiokunta ei arviossaan kuitenkaan katsonut maakunnan itsehallinnon ehdottomasti edellyttävän yleistä toimialaa tai verotusoikeutta. Sen sijaan valiokunta korosti ”maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa, maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa”. Toisaalla lausunnossaan valiokunta liitti perustuslain 121.4 §:n tarkoittamaan itsehallintoon rahoitusperiaatteen, joka suojaa myös kunnallista itsehallintoa.

Käsitykseni on yhä, että valiokunnan lausunnossaan omaksuma linja kovertaa itsehallinnon perustuslain 121.4 §:n turvaaman itsehallinnon sisällöllisesti lähes tyhjäksi. Voitaisiin perustellusti katsoa, että hallituksen esittämä maakuntahallinto kallistut itsehallinnon ja valtionhallinnon välisessä rajanvedossa valtionhallinnon puolelle. Jos tähän tulkintaan päädyttäisiin, tällä olisi seurannaisvaikutuksia myös sote-uudistusta tarkoittavien lakiehdotusten arvioinnissa kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslakivaliokunta liitti lausunnossaan 26/2017 vo hallituksen ehdottaman perusratkaisun hyväksyvään kantaansa eräitä varauksia. Valiokunta katsoi, että asianomaisten lakiehdotusten käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää, että perustuslain 121.4 §:n sisältämän maakuntaitsehallinnon lakisääteisyyden vaatimuksen vuoksi maakuntalakiehdotuksen 12 §:n ja järjestämislakiehdotuksen 19 §:n säännöksiä investointien ohjausta koskevasta valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta täsmennetään. Sama koskee järjestämislakiehdotuksen 10 ja 11 §:n valtuutuksia antaa valtioneuvoston asetuksella säännöksiä maakuntien yhteistyöalueiden perusteista sekä palveluiden kokoamisesta ja antamisesta tietyn maakunnan hoidettavaksi, samoin kuin maakuntalakiehdotuksen 140.2 §:n asetuksenantovaltuutta, joka koskee maakunnan velvollisuutta tuottaa toimialoittain tietoja.

Maakuntalakiehdotuksen 12.3 §:n valtioneuvoston asetuksella säädetään pykälän 3 momentin mukaan tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri

tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”asetuksenantovaltuuden pohjana oleva perussäännös ei sisällä tarkempia kriteereitä sille, millaisia investointeja on pidettävä taloudellisesti merkittävinä tai poikkeuksellisen laajakantoisina” ja totesi, että ”ehdotetun sääntelyn seurauksena maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä perustuisi käytännössä kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 12.1 §:ään lisättäväksi seuraavat virkkeet:

> Taloudellisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan maakunnan eri tehtäväaloilla investointia, joka vaikuttaa yhteistyöalueen maakuntien talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla. Muuten poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia maakuntien toimintaan tai tehtäviin.

Valiokunta ehdottaa investointien laajakantoisuuden määrittelemistä jälkimmäisen virkkeen mykaisella tavalla myös järjestämislakiehdotuksen 19 §:n asetuksenantovaltuuden täsmentämiseksi. Voidaan asettaa kyseenalaiseksi, rajaavatko ehdotetut lisäykset olennaisesti valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta. Toisaalta taloudelliselle merkittävyydelle tai laajakantoisuudelle on ilmeisen vaikea määritellä täsmällisempiä kriteerejä. Katson, että mietintöluonnoksen säännösehdotukset täyttävät näiltä osin perustuslakivaliokunnan tavallisen lain säätämisjärjestykselle asettamat edellytykset.

Yhteistyöalueiden muodostamisperusteiden lain tasoisen sääntelyn täsmentämiseksi ja valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden rajaamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa järjestämislakiehdotuksen 10.1 §:ään lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan ”yhteistyöalueiden on oltava maantieteellisesti yhtenäisiä sekä alueen väestön palvelujen järjestämisen, tuottamisen, potilasturvallisuuden ja palvelujen saavuttamisen kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia”. Pidän lauseen loppuosan muotoilua epäonnistuneena ja katson, että se ei täsmennä yhteistyöalueiden muodostamisen perusteita perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Esitän, että 10 §:ään lisätään uusi 2 momentti, joka voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

> Yhteistyöalueiden on oltava maantieteellisesti yhtenäisiä. Niiden on oltava tarkoituksenmukaisia alueen väestön palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi sekä potilasturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden takaamiseksi.

Säännöshahmotelmassani ”tarkoituksenmukaisuus” olisi oikeudellinen vaatimus, vastaavaan tapaan kuin PL 124 §:ssä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottaa järjestämislain 11 §:n palvelujen kokoamista koskevan asetuksenantovaltuuden täsmentämiseksi, että 11.1 §:ään lisätään viittaus sosiaalihuoltolain 33a j§:ään ja terveydenhuoltolain 45 §:ään. Viittaussäännös rajaa nähdäkseni valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta ilmenee, että eräät muutosehdotukset perustuvat kahden ministerin valiokunnalle lähettämään kirjeeseen. Perustuslaki ei tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä. Sen sijaan perustuslain 71 § mahdollistaa täydentävän hallituksen esityksen antamisen. Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni sopivassa yhteydessä käsitellä kysymystä, kuinka pitkälle meneviä muutoksia hallituksen esittämään lakiehdotukseen mietintövaliokunta voi tehdä tämän tyyppisen yhteydenpidon nojalla.

Porthaniassa 26.11.2018

Kaarlo Tuori

-