

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 16/2018 vp eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunnan sihteeristön toimittamassa lausuntopyynnössä on täsmennetty kysymykset, joita lausunnossa pyydetään tarkastelemaan. Kutsun liitteenä on lähetetty myös valtioneuvoston valiokunnalle toimittama luonnos valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi.

1. Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään

Onko sääntely asianmukaista suhteessa perustuslain 119 §:n sääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön? Onko perustuslain 119 §:n vakiintunut tulkinta sovellettavissa ottaen huomioon uuden viraston toimialan laajuus?

Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa?

Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely barbaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?

Miten arvioisitte PL 119 §:n kannalta sääntelyä virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi)

Valtionhallintoa ja hallinnon järjestämistä koskeva sääntely

Perustuslain 119 §:n 1 momentin perusteella valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään mainitun momentin mukaan lailla. Muutoin valtionhallinnon yksiköistä voidaan säätää asetuksella.

Kuten jo aiemmassa perustuslakivaliokunnalle tässä asiassa antamassani lausunnossani totean, perustuslain 119 §:n 2 momentti jättää sinänsä varsin paljon joustovaraa valtionhallintoa koskevaan sääntelyyn. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan myöhemmän käytännön perusteella yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II

ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. (HE 1/1998 vp, s. 175). Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on arvioitu perustuslain 119 §:n valossa lähinnä kysymystä siitä, sisältyykö viranomaisen tehtäviin julkisen vallan käyttöä siten, että sitä koskevan sääntelyn tulee täyttää perustuslain 119 §:n vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, että kun poliisiammattikorkeakoulun hallituksen tehtäviin kuului julkisen vallan käyttöä (oikaisuvaatimusten käsittely), oli hallituksen yleisistä perusteista perustuslain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla. (PeVL 38/2013 vp). Samoin valiokunta on katsonut, että perustuslain 119 §:stä ilmeneviä periaatteita tuli noudattaa myös, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä. (PeVL 51/2006 vp). Valiokunta on myös katsonut, että ulkomaanedustuksen korvauslautakunnan yleisistä perusteista tuli toimielimen tosiasiallisen merkityksen vuoksi säätää lailla, vaikka lautakunnan tehtäviin ei näyttänytkaan kuuluvan julkisen vallan käyttöä perustuslain 119 §:n 2 momentin mielessä. (PeVL 41/2005 vp, s. 2).

Tyypillistä valiokunnan arvioiville tapauksille on myös se, että säänneltävien viranomaisten toimivaltuudet ovat olleet varsin rajattuja. Sitä vastoin valiokunnan käytännössä ei ole arvioitu aiemmin 119 §:n merkitystä tilanteessa, jossa perustettavan viranomaisen toimiala on nyt ehdotetulla tavalla hyvin laaja. Tämä ei nähdäkseni kuitenkaan tarkoita, ettei perustuslain 119 §:n tulisi katsoa asettavan valtionhallintoa koskevalle sääntelylle myös tähän liittyviä rajoituksia. Kun säännöksen sanamuodossa puhutaan monikossa virastoista, laitoksista ja muista toimielimistä, tätä voidaan lukea ilmauksena valtionhallinnon yleisestä rakenteesta. Se koostuu toisin sanoen valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoista, laitoksista ja muista toimielimistä ja jakaantuu valtion alue- ja paikallishallintoon laissa tarkemmin säädettävin perustein. Tätä tulkintaa tukee myös muu perustuslainsäätely, kuten perustuslakivaliokunnalle aiemmin jättämässäni lausunnossani esitin. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetuksentasoisessa järjestämisessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on tällöin perustuslakivaliokunnan mukaan myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (ks. PeVL 21/2009 vp, s.3/I). Samoin valiokunta korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. (ks. PeVL 21/2009 vp, s.3/II). Katson siten, että perustuslain 11 luvun kannalta olisi harhaanjohtavaa järjestää valtionhallinto siten, että siitä vastaisi ainoastaan yksi valtakunnallinen viranomainen.

Lautakuntia koskeva sääntely

Valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimialalla on 42 lakiehdotuksen 16 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunta. Lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Lausuntopyyntöön liitetystä asetuseronnoksesta ilmenee, että lautakuntien tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta käsitelisi muun muassa ammatinharjoittamisluvan peruuttamista, ammatinimikkeen käytön kieltämistä samoin kuin kurinpitotöihin koskevat asiat. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan myöhemmän käytännön perusteella yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/I).

Ehdotettu 42 lakiehdotuksen sääntely ei täytä näitä vaatimuksia, koska lautakuntien toimialasta, pääasiallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista ei ole perussäännöksiä laissa. Sääntelyä on perustuslain 119 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja täydentää, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

Onko ehdotettu sääntely sopuoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

Valtion lupa- ja valvontaviraston suhde valtioneuvoston päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun ministeriöissä samoin kuin ministeriöiden ohjausvalta jää esityksen perusteella varsin hämäräksi. Esityksen säätämisyhteisyyssuhteissa todetaan, että perustettava valtion lupa- ja valvontavirasto olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudentyypinen valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Virasto kuuluisi tämä mukaisesti kaikkien niiden ministeriöiden toimialalle, joiden tehtäviä sille säädetään hoidettavaksi. Edelleen säätämisyhteisyyssuhteissa todetaan, että ministeriöt ohjaisivat virastoa yhteisesti. Tämän lisäksi kukin ministeriö ohjaa ja valvoo Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintaa toimialalleen kuuluvissa asioissa.

Virasto vaikuttaisi siten olevan valtioneuvoston alainen, mutta ministeriöiden yhteinen elin, jota ne ilmeisesti ohjaisivat yhteisesti. Toisaalta sen tehtäviin kuului selvästikin myös yksittäisen ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä. Sääntely näyttääkin ministeriöiden osalta huomattavan epäselvältä.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen

valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. Osa valvottavana olevista kysymyksistä kuuluu perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suojan piiriin.

”Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös edellä kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen erityinen tehtävä lakkaa. Arvioitaessa ehdotusta perustuslain 20 §:n mukaan viranomaistoimintaan kohdistuvan velvoitteen kannalta, on otettava huomioon, että uudistuksen yhteydessä ei kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ehdoteta muutoksia. Uudistuksen yhteydessä eri sektoriviranomaisten, kuten luonnonsuojelu- tai museoviranomaisten, mahdollisuus ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön turvataan eikä niille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta rajoiteta. Koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakollisessa viranomaisyhteistyössä, ei valvonnan lakkaamisen voida katsoa loukkaavan perustuslain 20 §:ssä viranomaistoinnalle asetettuja velvoitteita.”

On sinänsä selvää, että kaavoituksen ennakollisessa viranomaisyhteistyössä voidaan ottaa huomioon perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

Tällainen ennakollinen valvonta ei kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä voi korvata kanteluteitse tapahtuvaa valvontaa. Kanteluinstituutiolla julkinen valta toteuttaa nimittäin myös perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Antaessaan yksityisille tahoille mahdollisuuden riitauttaa viranomaisen päätös, kanteluinstituution voi katsoa liittyvän suoraan myös perustuslain 2 §:n 2 momentissa ja 14 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin osallistumisoikeuksiin, jotka koskevat nimenomaisesti myös elinympäristön kehittämistä. Erityistä merkitystä asiassa on sillä, että kysymys on nimenomaan ympäristön ja kulttuuriperinnön suojaamiseen liittyvän kantelumahdollisuudesta. Käsitkseeni mukaan laissa tulisi säätää kattavasti ja yksiselitteisesti lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tutkia kanteluita.

4. Maakunnan itsehallinto

Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätöksentekotoimivallasta?

Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta asetuksenantovaltuuksia ja valtion viranomaisen toimivalta määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14)?

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan esitykseen sisältyy eräitä tehtäviä, joissa lailla ehdotetaan säädettäväksi maakunnille yhteistoimintavelvoite tai tehtävä esi-

tetään säädettäväksi tietyn maakunnan tehtäväksi. Pakottavaa yhteistoimintaa tai tehtävien kokoamista tietyille laissa nimetyille maakunnalle koskevaa sääntelyä sisältyy lakiehdotuksiin, jotka koskevat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä, vesi- ja kalatalouden tehtäviä, poronhoitoon, porotalouden ja luontaiselinkeinojen edistämiseen sekä poroteurastamojen elintarvike-, eläintauti- ja eläinsuojeluvalvontaan liittyviä tehtäviä, maaseudun kehittämisen tukemiseen liittyviä tehtäviä sekä romanasioiden alueellisia neuvottelukuntia ja maakuntien romanasioita koskevia tehtäviä.

Toisin kuin kuntien pakollisista yhteistoimintavelvoitteista, maakuntien taikka muiden kuntia suurempien alueiden yhteistoimintavelvoitteista ei ole juurikaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Sen sijaan valiokunta on moneen otteeseen huomauttanut, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. (ks. PeVL 67/2014 vp ja siinä mainittu)

Perustuslakivaliokunnan katsoi sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet (ks. tämän suuntaisesti PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp), mukaan lukien yleisen toimivallan puuttumine. Siitä, mikä merkitys tälle on yleisen toimialan puuttumisen suhteen annettava, riippuu kokonaisharkinnasta. Tässä harkinnassa merkityksellisiä ovat paitsi perusoikeuksien turvaamiseen myös siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat. Kysymys maakunnan yleisen toimialan puutteesta liittyy keskeisellä tavalla myös omaksuttuun rahoitusmalliin. Maakunnan rahoitus perustuu valtion kokonaisrahoitukseen, ja maakunnalla on rajattu mahdollisuus myös esimerkiksi lainanottoon. (PeVL 26/2017 vp).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty varsin kattavasti maakuntien yhteistoimintavelvoitteiden perusteita samoin kuin valtioneuvoston asiaan liittyvää päätöksentekovaltaa. (ks. s. 483-485) Nähdäkseni esitykseen ei tältä kannalta katsoen liity ainakaan ilmeisiä ongelmia, kun otetaan huomioon maakuntien itsehallintoon liittyvät piirteet kuten se, ettei maakunnilla ole yleistä toimialaa ja että maakunnan rahoitus perustuu valtion kokonaisrahoitukseen.

Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta asetuksenantovaltuuksia ja valtion viranomaisten toimivalta määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14)?

Viranomaisten määräysenantovaltuuksista säädetään perustuslain 80 §:n 2 momentissa. Sen mukaan muu 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.

Hallinnon sisäisellä määräyksellä ei voi siten määrätä yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä sen paremmin kuin kuntiakaan, joiden itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:n perusteella lailla. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Maakuntien itsehallinnosta ei tämän vuoksi

saa säätää asetuksella eikä valtion viranomaiselle voi myöskään antaa toimivaltaa määrätä maakuntia perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla määräyksillä. Tällaiset säännökset on poistettava lakiehdotuksista.

5. Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon

Miten arvioisitte kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuutta, maakunnan kuntiin kohdistuvaa valvontatehtävää (99. lakiehdotus) ja maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnan tehtäväksi (199. lakiehdotus)?

Kysymystä on käsitelty säätämisyjärjestysperustelujen sivuilla 489-490. Kunnilta pois-siirrettävissä tehtävissä on perustelujen mukaan kysymys kunnille lailla annetuista tehtävistä, minkä vuoksi ne voitaisiin perustelujen mukaan myös ottaa lailla pois. Perustuslakivaliokunta torjui kuitenkin lausunnossaan PeVL 26/2017 vp näin yksioikoisen tarkastelutavan. Sen sijaan se edellytti, että tehtävien siirtoa arvioidaan kokonaisuutena, jossa tarkastelun kohteena on myös kysymys kunnille jäävien tehtävien määrästä. Erityisesti on valiokunnan mukaa varmistettava, että tehtävien siirto ei muuta kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan ns. kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta. (PeVL 26/2017 vp)

Esityksen perusteella muodostu hyvää kuvaa siirrettävien tehtävien kokonaisuudesta ja kuntiin jäävien tehtävien luonteesta ja merkityksestä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Siirrettävistä tehtävistä säädettäisiin maakuntalain 6 §:n ohella erityislaeissa. Käsitykseni mukaan valiokunnan tulisi kokonaiskuvan muodostamiseksi edellyttää valtioneuvostolta selvitystä siirrettävien tehtävien kokonaisuudesta ja vastaavasti kunnille jäävien lakisääteisten tehtävien määrästä ja luonteesta.

Maakuntakaavoituksen osalta minulla ei ole lisättävää siihen, mitä säätämisyjärjestysperusteluissa asiasta todetaan (s. 489-490).

6. Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä

Onko mielestänne valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohdina?

Kysymyksessä tarkoitettu sääntely muodostuu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, jos yhtäältä maakuntalain 6 §:ssä ja toisaalta HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait sisältyvät päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia niin, että samasta tai asiallisesti tehtävästä säädettäisiin eri voimaantuloajankohdin. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. PeVL 49/2014 vp, s. 4/II, PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 21/2009 vp, s. 4-5, PeVL 19/2009 vp, s. 4. Samaa tehtävää koskeva, mutta eri

aikoina voimaantuleva sääntely ei täyttäisi tätä oikeusvaltioperiaatteesta johtuvaa vaatimusta.

Lisäksi asialla voi olla merkitystä myös suhteessa maakuntavaaleihin. Käsitykseni mukaan ainakin pääosasta maakuntien tehtäviä tulisi olla säädetty lailla ennen vaalien järjestämistä. Täsmennän tätä näkökohtaa seuraavassa kappaleessa.

Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja?

Kysymykseen ei ole annettavissa yksiselitteistä vastausta. Kun vaaleilla kuitenkin on välitön liityntä maakuntien itsehallintoon, vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää maakunnan itsehallinnon kannalta keskeisistä asioista säätämistä. Tällaisia vaatimuksia voidaan etsiä kuntien itsehallintoa koskevista lähtökohdista, joiden mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Samoin sen on katsottu kattavan muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Perusteltua myös on, että maakunnan lakisääteisistä tehtävistä olisi säädetty ennen maakuntavaaleja, ottaen huomioon sekä perustuslakivaliokunnan kannan kunnallisen itsehallinnon periaatteiden soveltumisesta sovittaen myös maakuntiin samoin kuin sen, että kuntien tehtävistä on säädettävä perustuslaista johtuvista syistä lailla.

7. Päätöksentekijä maakunnassa

Päätöksentekotasoa maakunnassa koskeva sääntely vaihtelee HE 14/2018 vp:een sisältyneissä lakiehdotuksissa (esim. viranhaltijapäätös/maakunnan toimielimen päätös/määrättävä hallintosäännössä). Hallintovaliokunta on lisäksi ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin (HaVL 3/2018 vp, jaks. 9.3, s. 44-46). Onko sääntely käsityksenne mukaan merkityksellistä perustuslain kannalta? Jos, niin muodostuuko sääntely ongelmalliseksi?

Kysymyksen valtiosääntöoikeudellisen merkityksen arvioinnissa tulkinnan lähtökohtia on syytä hakea kuntien itsehallintoa koskevasta sääntelystä sille asetetuista vaatimuksista. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Kuntalaki on tällainen kuntia koskeva yleislaki, jossa säädetään kuntien hallinnon yleisistä perusteista. (ks. myös PeVL 63/2014 vp).

Hallintovaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että otto-oikeuden puuttuminen erottaa maakuntalakiehdotuksen mukaisen päätöksenteko- ja hallintomenettelyn kuntalain sääntelystä. Maakunnan hallintosääntöön ei myöskään voida hallituksen esityksen perusteella ottaa määräyksiä otto-oikeudesta alemman viranomaisen jo tekemään päätökseen.

Otto-oikeuden puuttuminen liittyy hallintovaliokunnan lausunnon mukaan siihen, että maakunnan hallinnossa tulee erottaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden erikseen

säädettyjen palvelujen tuottaminen ja sitä koskeva päätöksenteko maakunnan liikelaitoksen tehtäväksi. Maakuntalain valmistelussa on saadun selvityksen perusteella lähdetty toimivaltarajojen selkeyden tarpeesta järjestäjän ja tuottajan välillä sekä maakunnan monialaisen tehtäväkentän järjestämisessä.

Käsitykseni mukaan sen paremmin kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §:n 2 momentti kuin itsehallintoa kuntia suuremmilla alueilla koskeva perustuslain 121 §:n 4 momentti eivät ehdottomasti edellytä sääntelyä asioiden ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Jos otto-oikeudesta kuitenkin halutaan säätää, on asiasta säädettävä lailla, koska asia koskee maakuntien ja kuntien hallinnon yleisiä perusteita.

Juha Lavapuro
professori