

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 35/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaantulolaki.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset kysymykset vaikuttaisivat koskevan maakunnan itsehallintoa ja siihen liittyen 2. lakiehdotuksessa tarkoitettua pääkaupunkiseudun kuntien erityiskohtelua Uudenmaan maakunnassa sekä julkisen hallinto- tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja erityisesti tähän liittyvää yhtiöittämis- velvollisuutta. Lisäksi esitykseen sisältyy sääntelyä, joka on merkityksellistä perustus- laissa turvattujen yhdenvertaisuuden ja itsemääräämisoikeuden (PL 6 §; PL 1.2, 7 ja 10 §:t), henkilötietojen suojan (PL 10 §), kielellisten oikeuksien (PL 17 §), elinkeinovapau- den (PL 18 §) sekä oikeusturvan (PL 21 §) kannalta. Esitykseen sisältyy silmämääräisesti verrattain laajat, mutta käytännössä mitäänsanomattoman yleispiirteiset säätämistäjärjes- tysperustelut, joissa sivutaan edellä mainittuja teemoja. Käytännössä perusteluissa vain toistetaan eräitä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmeneviä lausumia ilman että niiden merkitystä olisi tarkasteltu kunnolla suhteessa lakiehdotusten sisältöön.

Sääntelyn epätasällisyys

Hallituksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyy varsinkin 1 lakiehdo- tuksen epätasällisyyteen. Laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on tarkoi- tus säätää kasvupalveluista, mutta laista ei ilmene, mitä näillä palveluilla tarkemmin ot- taen tarkoitetaan ja mikä niihin liittyvien oikeudellisten velvoitteiden luonne on.

Lain 1 § sisältää kylläkin soveltamisalasäännöksen, jonka mukaan ”lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen sekä tässä laissa tarkoitettuihin työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiin palveluihin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistä-

miseksi. Tämä soveltamisalasäännöksen jälkeen on sulkuihin merkitty sana ”kasvupalvelut” ilmeisesti osoittamaan sitä, että soveltamisalasäännöksessä mainitut tavoitteet ovat laissa tarkoitettuja kasvupalveluja. Kyseessä on kuitenkin luettelo lain tavoitteita eivätkä luetellut tavoitteet juuri sellaisenaan rajaa tavoitteisiin mahdollisesti liittyvien palveluiden sisältöä. Ilman muita täsmennyksiä, kestävää taloudellista kasvua edistäviksi palveluiksi voidaan periaatteessa lukea hyvinkin suurilukuinen joukko taloudelliseen toimintaan liittyviä palveluita. Sama koskee myös esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuutta edistäviä palveluita.

Myös palveluihin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien luonne jää epäselväksi ja risiiritaiseksi. Lain 14 §:n 1 momentin yleissäännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan kasvupalveluja järjestetään ja tuotetaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Toisen virkkeen mukaan kasvupalvelut *on järjestettävä* käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää, mikä implikoi jonkinasteista oikeudellista velvollisuutta järjestää palveluita. Saman momentin kolmannen virkkeen mukaan kasvupalvelut olisivat kuitenkin *”harkinnanvaraisia”*, mikä jättää ainakin avoimeksi sen, onko palvelujen järjestämiseen velvollisuutta vai ei.

Sääntelyn epäselvyyttä lisää, että maakunnallisia kasvupalveluita koskevan 16 §:n mukaan maakunnalla olisikin *”velvollisuus järjestää”* kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Näistä palveluista säädetään saman pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Näistä ensimmäiseksi mainittua ei kuitenkaan ole vielä edes annettu eduskunnan käsiteltäväksi, joten velvoitteiden sisältö ei ole selvillä.

Kasvupalvelua koskevassa sääntelyssä on kysymys viranomaisten toimivaltuuksien sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on tällaista sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivalta-perusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Käsitykseni mukaan ehdotettu kasvupalveluja koskeva sääntely ei täytä tätä perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvaa vaatimusta. Sääntelyä tulee merkittävästi täsmentää, jotta 1 lakiehdotus voidaan käsitellä.

Nähdäkseni sääntelyn edellä luonnehdittu epämääräisyys estää lakiehdotusten tarkemman valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tässä vaiheessa. Ilmeisesti hallituksen esityksen taustalla on oletus siitä, että mainittua epätasällisyyttä voidaan jälkeinpäin vähentää asiasisältöisellä lainsäädännöllä. Koska tällaista asiasisältöistä lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole nyt käytettävissä, ei myöskään ole mahdollista arvioida kovinkaan tarkoin, miten esitys vaikuttaa muun muassa perusoikeuksiin. Myös kysymys muun muassa tehtävien siirrettävyydestä muulle kuin viranomaiselle muodostuu huomattavan hankalaksi. Siltä osin kuin lakiehdotuksiin liittyy tai asiaan on tarkoitus liittyvää julkisen hallintotehtävän luonteisten tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle, tulee sääntelyä tämänkin vuoksi täsmentää.

Maakuntien itsehallinto ja pääkaupunkiseudun kuntia koskeva sääntely

Hallituksen 1 lakiehdotuksessa säädetään perustettaville maakunnille tulevista uusista tehtävistä. Maakunnalla on 16 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Näistä palveluista säädetään tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa.

Sääntelyn merkitystä maakuntien itsehallinnon kannalta on hankala arvioida, koska kasvupalveluiden sisällöstä ei ole säädetty riittävän täsmällisesti. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan antaa merkitystä ainakin seuraaville näkökohdille, jotka ilmenevät muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp:

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9/II). Asiassa on merkitystä myös perustuslain 80 §:n 1 momentilla, jonka mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.

Sote-uudistukseen liittyvässä lausunnossaan se myös katsoi, 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). Ottaen huomioon perustuslain 121 § 4 momentin alueella lainsäätäjälle jäävän harkintamarginaalin esityksen ei yleisluontoisuudessaan voi katsoa muodostuvan näiden periaatteiden kannalta ongelmalliseksi. Siltä osin kuin kysymys on maakunnille säädettävistä tehtävistä, rasittaa sääntelyä kuitenkin edellä mainittu sääntelyn epätasällisyyttä koskeva ongelma.

Hallituksen esityksen 2 lakiehdotuksessa säädetään erikseen kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Sääntely poikkeaa 1 lakiehdotuksessa omaksutuista ratkaisuksista siinä, että pääkaupunkiseudun kunnilla ei olisi 1 lakiehdotuksen tavoin velvollisuutta perustaa kuntayhtymää Uudenmaan kasvupalvelujen hoitamiseksi vaan oikeus sen perustamiseen. Kuitenkin siinä tapauksessa, että kuntayhtymän perussopimus ei syntyisi määräaikaan mennessä, kasvupalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi 1.1.2020 alkaen Uudenmaan maakunnalle.

Sääntelyn näyttää johtavaan maan eri osissa asuvien ihmisten erilaiseen kohteluun maakuntahallinnon järjestämiseen ja etenkin asuinpaikkaan liittyvissä kysymyksissä. Tällainen erilainen kohtelu voi olla perustuslain kannalta hyväksyttävää, jos sille esitetään hyväksyttävät perusteet ja eikä erilainen kohtelu muodostu kohtuuttomaksi. Koska

sääntely on kuitenkin kasvupalvelujen sisällön osalta epätasua, asiaan liittyvää oikeasuhtaisuusarviota ei ole mahdollista tehdä.

Perusoikeudet

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty eräiden perusoikeuksien, kuten itsemääräämisoikeuden, oikeusturvan ja kielellisten oikeuksien merkitystä. Koska 1 lakiehdotukseen sisältyy edellä mainittu sääntelyn perusteisiin liittyvä epätasuaongelma, ei asiaa ole mahdollista sääntelyä perusoikeuksien kannalta.

Kielellisten oikeuksien osalta totean kuitenkin seuraavan: Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat nyt kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa. Tämän seurauksena esityksessä todetaan, että yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jos ne jäävät kielilaissa säädettävän varaan. Ilmeisesti tämän kielellisten oikeuksien heikentymisen vuoksi lakiehdotukseen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on sisällytetty 3 §:n säännös, jolla esityksen perustelujen mukaan pyritään turvaamaan valtiolta maakunnalle siirtyvissä tehtävissä kielellisten oikeuksien säilyminen vähintään nykyisen tasoisina. Kyseinen säännös on kuitenkin yksinkertainen viittaussäännös kielilakiin ja kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja saamen kielilakiin (1086/2003), eikä säännös sellaiseen muodosta sellaista perustetta kielellisten oikeuksien kielilakia paremmalle suojalle, johon säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan.

Juha Lavapuro
professori