

Tuomas Ojanen

30.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 35/2018 vp eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 4 (s. 192-203) on tarkasteltu lakiehdotuksia suhteessa useisiin perustuslain säännöksiin.

Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiin perustuslain säännöksiin ei ole muuta lisättävänä kuin ensinnäkin se, että säätämisyjärjestysjaksossa mainittujen perustuslain säännösten ohella on painotettava jäljempänä esiin tuotavasta syystä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä.

Samoin on korostettava esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta sen riippuvuutta eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävinä olevista maakuntien perustamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 14/2018 vp), jolla elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja jolla perustettaisiin valtion lupa- ja valvontavirasto.

Lisäksi lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava niiden luonne eräänlaisina puitelakeina. Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitettäisi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia, ja tarkoituksena on, että nyt ehdotettavaa sääntelyä täydentäisivät myöhemmin esimerkiksi laki aluekehittämis- ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, laki osaamisesta ja rekrytoinneista sekä laki kotoutuspalveluista. Tämä tarkoitus käy nimenomaisesti ilmi esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 16 §:stä, jonka mukaan "(n)äistä palveluista säädetään tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (/) sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa."

Arvio

Nähdäkseni lakiehdotusten keskeinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma syntyy juuri siitä, ettei käsillä olevista lakiehdotuksista riittävän täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti selviä kasvupalvelujen sisältö, vaikka käsite kasvupalvelut on avainasemassa ehdotetussa sääntelyssä jo lakiehdotuksien nimikkeistä ja monien pykäläehdotusten otsikoista alkaen. Se seikka, että lakiehdotusten on tarkoitus muodostaa vasta toiminnan puitteet ja että kasvupalvelujen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin myöhemmin täydentävillä lakiehdotuksilla, ei tietenkään tässä vaiheessa poista kasvupalvelujen sisällön

määrittelemättömyydestä syntyviä ongelmia käsillä olevien lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Lakiehdotuksissa kasvupalvelut on lähinnä koitettu määritellä 1. lakiehdotuksen 1 §:n soveltamisalasäännöksen kautta. Sen 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 edistämiseksi (kasvupalvelut).”

Nähdäkseni soveltamisalasäännösehdotus on kuitenkin aivan liian lavea ja yleispiirteinen tarjoamaan riittävästi johtoa siihen, mitä kasvupalvelujen sisältö tarkemmin olisi – tai mitä ne eivät olisi.¹

Siitä, että kasvupalvelujen sisältö jää lakiehdotuksissa liian avoimeksi ja epäselväksi, seuraa taas ongelmia oikeastaan kaikissa niissä valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä, joita esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin tuodaan esiin. Vähintäänkin kasvupalvelujen määrittelemättömyys vaikeuttaa olennaisesti ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviointia niiden kysymysten suhteen, joita jo säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esiin.

Keskeisimmät pulmat kasvupalvelujen epämääräisyydestä liittyvät nähdäkseni seuraaviin kysymyksiin:

- *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.* Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, että lakiehdotukset ovat merkityksellisiä muun muassa julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. – Kun lakiehdotuksista ei riittävän selvästi ilmene, mitä kasvupalvelut ovat, on vaikea, ellei mahdotonta, tässä vaiheessa kunnolla arvioida sitä, mitä olisivat lakiehdotuksilla muulle kuin viranomaiselle annettavat julkiset hallintotehtävät. Tähän liittyen vähintäänkin huomattavasti vaikeutuu sen arviointi, täyttääkö ehdotettu sääntely julkisen hallintotehtävän antamiselle perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset ja rajoitukset esimerkiksi siltä osin kuin kysymys on siitä, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa oikeusturvaa. Kun perustuslain 124 § myös edellyttää, että julkisen hallintotehtävän antamisesta säädetään lailla tai lain nojalla, kasvupalvelujen sisällön jääminen epämääräiseksi lakiehdotuksissa tuottaa ongelmia myös tästä näkökulmasta. Samoin on vaikeaa sen arviointi, onko

¹ jonkinmoinen negatiivinen määritelmä kasvupalveluista on löydettävissä säätämisyjärjestysperusteluista siltä osin kuin niissä todetaan, että ”(k)asvupalvelut eivät ole perustuslain näkökulmasta samanlaisia palveluja kuin sosiaali- ja terveyspalvelut.” (s. 198). Jos näin on, tästä seuraisi se, etteivät perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp tehdyt linjaukset esimerkiksi perustuslain 124 §:n kannalta sellaisenaan soveltu nyt käsillä olevien lakiehdotusten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Sinänsä esityksen valossa vaikuttaisi siltä, ettei kasvupalveluihin liittyisi niin voimakkaasti perusoikeuksien turvaamia seikkoja kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin lopputuloksella, että lainsäätäjän perustuslaillinen liikkumavara olisi kasvupalvelujen suhteen laajempi kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Mutta tämän(kin) kysymyksenasettelun tarkempi arviointi vaatisi tuekseen täsmällisempää tietoa kasvupalvelujen sisällöstä kuin käsillä olevat lakiehdotukset antavat.

tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Ja niin edelleen.

- *Oikeusvaltioperiaate.* Kasvupalvelujen sisällön jääminen epämääräiseksi lakiehdotuksissa tuottaa ongelmia myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 41/2017 vp, ks. myös 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 toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Koska kasvupalvelujen sisältö lakiehdotuksissa jää liian avoimeksi ja epämääräiseksi, ehdotettu sääntely ei tässä vaiheessa täytä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Saattaa olla, että tilanne muuttuu toiseksi myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta myöhemmin annettavan täydentävän ja täsmentävän sääntelyn myötä, mutta käsillä oleviin lakiehdotuksiin sisältyy kuitenkin ongelmia myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta.
- *Oikeusturva- ja laillisuusvalvonta.* Kasvupalvelujen sisällön jääminen liian avoimeksi vaikeuttaa lakiehdotusten arviointia myös oikeusturva- ja laillisuusvalvontamekanismien riittävyysnäkökulmasta. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 37 §:n 1 ja 2 momentin mukaan maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta ja siihen liittyvä ohjaus muissa kuin 2 luvussa tarkoitetuissa asioissa kuuluu Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Jos maakunnan kasvupalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa ei ole noudatettu tätä tai muuta kasvupalvelujen järjestämistä tai tuottamista koskevaa lakia tai maakuntalakia, Valtion lupa- ja valvontavirasto voi antaa maakunnalle määräyksen puutteiden korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi, minkä tehosteeksi voidaan antaa uhkasakko. Laillisuusvalvonnan ala, samoin kuin viraston määräystenantovallan ala, jää kuitenkin epämääräiseksi kasvupalvelujen epämääräisyyden takia.
- *Maakunnan itsehallinto.* Kasvupalvelujen sisällöllinen epämääräisyys on ongelma myös perustettavien maakuntien itsehallinnon kannalta. Tästä näkökulmasta kysymys on siitä, miten kasvupalvelut suhtautuvat maakuntaitsehallintoon ja missä määrin ehdotettu sääntely kenties puuttuisi maakuntien itsehallintoon tai rajoittaisi sitä.² Kysymyksenasettelujen arviointi vaatisi tuekseen seikkaperäisempää tietoa siitä, mitä kasvupalvelut ovat.

² Esityksen säätämisyksikön s. 196-197 mukaan ”Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 38 §:ssä säädettäisiin tehtävistä, joiden keskittämisestä maakuntien on yhdessä sovittava sekä mekanismeista, joka rajoittaisi maakunnallista itsehallintoa, jos maakunnat eivät onnistuisi sopimaan yhteistoiminnasta. Tämän voidaan katsoa jossakin määrin rajoittavan maakunnan itsehallintoa.” (kielenhuolto - TO). - Lakiehdotuksen 38 §:ssä säädettäisiin kuitenkin tarkastusoikeudesta.

- *Tarkastusoikeus.* 1. lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentin mukaan valtion lupa- ja valvontavirasto voi tarkastaa maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen tai palveluntuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. - Ehdotettu sääntely tarkastusoikeuksista vaikuttaisi sinänsä täyttävän perustuslain vaatimukset, mutta juuri kasvupalvelujen jääminen epämääräiseksi tuottaa liikaa epäselvyyksiä tarkastusoikeuden kohteen suhteen, so. siihen, mitä on se ”tässä laissa” tarkoitettu toiminta ja toiminnassa käytettävät tilat, johon tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Koska kasvupalvelujen sisältö jää liian epämääräiseksi nyt käsillä olevissa lakiehdotuksissa, en tässä vaiheessa pidä tarkoituksenmukaisena edellä esitettyä enemmän arvioida lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin. Ehdotetun sääntelyn yksityiskohtaisempaan valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin on syytä palata sitten, kun kasvupalveluista on kattavammin säännösehdotuksia ja kun kasvupalvelujen sisällöstä on saatavissa käsillä olevia lakiehdotuksia täsmällisempi ja yksityiskohtaisempi käsitys.

Kielelliset oikeudet

Kuten säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, lakiehdotukset ovat muun ohella merkityksellisiä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa nimenomaisesti todetaan lakiehdotusten vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen seuraavaa s. 201 ja 202:

”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.

Edellä todettujen seikkojen johdosta yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jos ne jäivät kielilaissa säädettävän varaan.” (kursivointi – TO).

1. Lakiehdotuksen 3 §:ssä kuitenkin nimenomaan jätettäisiin yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kielilaissa säädettävän varaan säätämällä seuraavasti:

” 3 §

Palvelujen kieli

Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaissa (423/2003) sekä maahanmuuttajien osalta kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). ”

Koska säätämisyjärjestysjakson mukaan yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuisivat valtion

viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, perustuslain 17 §:n 2 momentista seuraa tarve toimenpiteisiin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi erityisesti siltä osin kuin kysymys on sen varmistamisesta, että ihmisillä on mahdollisuus saada omakielisiä kasvupalveluita (mitä ne sitten ovatkaan). 1. Lakiehdotuksen 3 §:lle on tähän liittyen tehtävä ”jotain”.

Helsingissä 30. päivänä toukokuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki