Olli Mäenpää
8.5.2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp)

Lain soveltamisala

Esitys liittyy maakuntauudistukseen ja erityisesti maakuntalakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnalle määriteltäviin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä ovat 9 kohdan mukaan aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

1. lakiehdotusta sovellettaisiin yhtäältä alueiden kehittämiseen ja toisaalta kasvupalvelujen järjestämiseen. Näin erilaisten sääntelykohteiden yhdistäminen samaan lakiin on lainsäädäntöteknisesti mahdollista, joskin se vaikuttaa varsin keinotekoiselta. Sääntelykohteiden selvät eroavuudet on tosin otettu huomioon lakiehdotuksen rakenteessa. Selkeämpää olisi kuitenkin säätää eri laeilla alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelujen järjestämisestä.

1. lakiehdotuksen 2. luku sääntelee alueiden kehittämisen perusteita ja maakunnan tehtäviä aluekehittämisviranomaisena. Sääntely perustuu varsin pitkälle voimassa olevan aluelainsäädännön puitteisiin maakuntauudistuksen lähtökohdat huomioon ottaen. Erityisen merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen ei tältä osin sisälly lakiehdotukseen.

Kasvupalveluja koskeva sääntely sisältyy lakiehdotuksen muihin lukuihin. Maakuntauudistuksen yhteydessä pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään maakuntien järjestämisvastuulle. Lakiehdotuksen tarkoituksena on yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut julkisiksi kasvupalveluiksi.

Kasvupalvelujen määritelmä

1. lakiehdotukseen ei sisälly varsinaista kasvupalvelujen määritelmää. Kasvupalvelujen alaa luonnehtii sen sijaan yleisesti lakiehdotuksen 1 §:n säännös. Sen mukaan lakia sovelletaan tässä laissa tarkoitettuihin työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiin palveluihin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi.

Kasvupalvelujen määritelmä ei kuitenkaan kiinnity mihinkään voimassa olevaan lakiin, joka sääntelee muun muassa työvoimapalveluja tai kotouttamista. Lakiehdotuksen perusteluissa ei toisaalta selvitetä, minkälainen palvelujen sisältöä määrittelevä sääntely on mahdollisesti tarkoitus sisällyttää valmisteilla olevaan lakiin, joka määrittelee näitä palveluja. Ehdotukseen sisältyvä kasvupalveluja koskeva sääntely kohdistuu tämän vuoksi vielä täysin määrittelemättömiin palveluihin.

Lakiehdotuksen käsittely edellyttäisi välttämättä myös sen kohteena olevien kasvupalvelujen sisältöä ja toimeenpanoa määrittelevän lainsäädännön määrittelyä tai näiden palvelujen sisältöä koskevan lakiehdotuksen samanaikaista käsittelyä. Mikäli tämä ei ole mahdollista, kasvupalveluja koskeva sääntely tulisi kohdistaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin kasvupalveluihin.

Ehdotetussa muodossaan 1. lakiehdotusta ei voida pitää täytäntöönpanokelpoisena säädöksenä, koska laista ei käy ilmi, minkä sisältöisiä palveluja se koskee. Myöskään kasvupalvelujen asiakkaiden oikeudet, edut tai velvollisuudet eivät käy ilmi lakiehdotuksesta. Vastaavasti kasvupalvelujen tuottajan tehtävät jäävät epäselviksi.

Lain keskeinen sisältö

Alueiden kehittäminen perustuu pääosin rahoitus- ja suunnittelujärjestelmien hallinnointiin. Sen sijaan kasvupalvelut liittyvät monelta osin perusteiltaan yksilön perusoikeuksiin, jotka kohdistuvat oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen (PL 18.1 §) sekä julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18.2 §). Kasvupalvelujen erityisluonteesta huolimatta niillä on lisäksi käytännössä merkittäviä yhtymäkohtia oikeuteen riittäviin peruspalveluihin (PL 19.3 §).

Näiden perusoikeuksien takeiden sijasta lakiehdotus määrittelee ensisijaisesti organisaatioita ja hallinnollisia ratkaisuja. Lisäksi siinä määritellään kasvupalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuuta. Organisaatio- ja hallintokeskeinen sääntely korostuu lakiehdotuksessa muutenkin, joka perustuu siilomaiseen näkemykseen alueesta itsenäisenä toimijana ja alueen erityisistä tarpeista. Sen sijaan yksilön oikeuksien ja etujen perusteita ei laissa määritellä, vaan niistä mahdollisesti säädettäisiin erikseen.

Perusteluissa mainitaan valmisteilla oleva laki julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista. Tieto tämän erityislakia koskevan ehdotuksen sisällöstä olisi välttämätön, jotta hallituksen esityksen arviointi voisi perustua riittävään informaatioon.

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö määräytyy hallinnonalakohtaisesti ja erityisesti alueiden oletettujen tarpeiden mukaisesti. Tämä käy ilmi hallituksen esityksen perusmäärittelystä. ”Esityksen tavoitteena on organisoida julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut vuoden 2020 alusta itsehallinnon järjestettäväksi siten, että palvelut vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla alueen tarpeisiin.” (s. 1)

Alueilla tuskin kuitenkaan voi olla itsenäisiä tai muuten erityisiä omia tarpeita. Sen sijaan erityisesti kasvupalvelujen sääntely tulisi toteuttaa näiden palvelujen asiakkaiden oikeuksien ja oikeutettujen odotusten mukaisesti, minkä voidaan katsoa vastaavan myös alueiden tarpeita. Lakiehdotuksessa kasvupalvelujen toteuttaminen määräytyisi kuitenkin pääosin ylhäältä alaspäin määräytyvien hallinnollisten tavoitteiden mukaisesti. Tosin maakunnan olisi lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava tiedottamisesta, jonka kohteena ovat asiakkaan kasvupalveluihin liittyvät oikeudet, velvollisuudet ja etuudet sekä neuvottava ja tuettava asiakkaita kasvupalveluihin liittyvän valinnanvapauden käyttämisessä.

Kasvupalvelujen tuotantorakenne

Kasvupalvelut järjestetään 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina toimivina kokonaisuuksina ottaen huomioon väestön ja yritysten tarpeet sekä hyödyntäen sähköistä asiointia. Lakiehdotuksen sisältämä tarkempi sääntely ei kuitenkaan toteuta tällaista palvelujen yhteensovittamisen toimintamallia eikä lakiehdotukseen myöskään sisälly täsmentävää sääntelyä valtion, maakunnan ja kunnan välisen yhteistoiminnan perusteita.

1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan maakunta voi tuottaa lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetut palvelut itse tai tytäryhteisössään. Maakunta voi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. Tuotantorakenteen järjestämisestä säädetään lisäksi yksityiskohtaisesti samassa pykälässä. Maakunta päättäisi lisäksi palvelujen tuottamisen ehdoista (25 §), hyväksyisi yleensä palveluntuottajat ja tekisi niiden kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta (22 §).

Kasvupalvelut ovat lakisääteisiä julkisia palveluja, joilla on myös kiinteä sidonnaisuus perusoikeuksiin. Erityisesti työvoimapalvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevan sääntelyn kannalta on keskeinen perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös, joka kohdistaa julkiseen valtaa velvollisuuden edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kasvupalvelujen tuottamista voidaan näin ollen pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jonka antaminen muulla kuin viranomaiselle eli ulkoistaminen on mahdollista vain perustuslain määrittelemissä puitteissa.

Koska lakiehdotuksessa määritellään perusteet kasvupalvelujen ulkoistamiselle, voidaan pitää yllättävänä esityksen perusteluissa esitettyä arviota, jonka mukaan käsillä olevan hallituksen esityksen sisältämillä laeilla ei ehdoteta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle (s. 200). Tämä arvio ei saa tukea lakiehdotuksen tekstistä, ja se perustunee väärinkäsitykseen perustuslain 124 §:n soveltamisalasta.

1. lakiehdotuksen 22 §:n säännösehdotus sisältäisi mahdollisuuden varsin laajaan ja sääntelyn kannalta rajoituksettomaan kasvupalvelujen ulkoistamiseen. Ulkoistamisen ala näyttäisi muodostuvan selvästi laajemmaksi kuin se ulkoistaminen,

joka on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Säännösehdotuksen merkitystä ja vaikutuksia on kuitenkin hyvin vaikea tarkemmin arvioida oikeudelliselta kannalta, koska ulkoistamisen kohteena olevia kasvupalveluja ei ole tarkemmin määritelty lakiehdotuksessa, vaan ne ilmeisesti määriteltäisiin erikseen valmisteilla olevassa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista.

Esityksen perusteluihin ei sisälly lainkaan arviota siitä, onko ja millä tavoin ehdotettu ulkoistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen kasvupalvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esimerkiksi kuntiin kohdistuva poissuljenta tehtävien tuottamisesta näyttäisi perustuvan muihin kuin näihin kriteereihin. Perusteluissa ei myöskään muuten selvennetä ulkoistamisen laajuutta, vaikka myös tällä seikalla on merkitystä ulkoistamisen valtiosääntöisiä edellytyksiä arvioitaessa. Ulkoistamista koskevien säännösten käsittely edellyttää välttämättä tällaista informaatiota ja arviointia. Myöskään perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista ulkoistettuja kasvupalveluja toteutettaessa ei ole selvitetty tai säännelty perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Lakiesityksen perusteluista (s. 94) käy ilmi, että yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja on tarkoitus laajentaa ennakollisesti jo ennen ehdotetun lainsäädännön voimaantuloa. Valmisteilla on lakimuutos, jolla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että palveluntuottajilta voitaisiin hankkia nykyisin työ- ja elinkeinoviranomaisen tehtäväksi säädettyjä työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia. Myös tähän valmisteilla olevaan lainsäädäntöön voidaan kohdistaa edellä esitetyt arviot, joskaan tarkempi arviointi ei niiden osalta ole mahdollista, koska esityksessä ei tehdä selkoa valmisteltavan lainmuutoksen perusteista.

Kuntien erityisasema

Pääkaupunkiseudun kunnat

Maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan maakunta voi siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Tätä mahdollisuutta konkretisoisi 2. lakiehdotus, jonka 2 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä kuntayhtymämuotoisessa yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Ehdotusta voidaan pitää sinänsä aiheellisena siltä perusteluissa (s. 56) esitetyltä kannalta, että suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvylle on keskeinen. Erityisen suuri merkitys hyvinvoinnille ja kilpailukyvylle on pääkaupunkiseudulla, jossa yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan.

2. lakiehdotuksen perusratkaisu poikkeaa maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa säädetystä ratkaisumallista, joka perustuu maakunnan ja kuntien väli-

seen sopimukseen järjestämisvastuun siirtämisestä. 2. lakiehdotus perustuu maakunnan ja kuntien välisen sopimuksen sijasta suoraan lakiin ja pääkaupunkiseudun kuntien väliseen sopimukseen kasvupalvelujen järjestämisestä. Poikkeaminen maakuntalakiehdotuksen edellyttämästä sopimuksesta perustuu tältä osin erityissäännökseen 2. lakiehdotuksen 2 momentissa, jonka mukaan pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä vastaisi kasvupalvelujen järjestämisestä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetulla tavalla. Järjestämisvastuu siirrettäisiin siten suoraan lailla kuntayhtymälle, mikä on sinänsä mahdollista.

Lakiin perustuva pääkaupunkiseudun kuntien kuntayhtymä poikkeaisi kuitenkin tavanomaisesta kuntalain mukaisesta kuntayhtymästä erityisesti siinä, että 2.lakiehdotuksessa tarkoitettu kuntayhtymä ei hoitaisi kuntalain 49 §:n tarkoittamalla tavalla kuntien tehtäviä vaan se hoitaisi sille lailla siirrettyjä maakunnan tehtäviä. Lain erityissäännöksiin perustuen myös tällainen kuntayhtymämalli on mahdollista perustaa. Kunnallisen itsehallinnon puitteissa kunnille ja myös kuntayhtymille voidaan lailla säätää tehtäviä. Kuntayhtymään sovellettaisiin mitä 55–64 §:ssä säädetään kuntayhtymästä, mikä määrittelisi riittävästi kuntayhtymän toiminnan ja organisaation puitteet.

Kuntayhtymä hoitaisi maakunnan tehtäviä Uudenmaan maakunnassa. Myös tältä osin ehdotus poikkeaa kuntalain mukaisesta kuntayhtymästä, joka voi hoitaa lähtökohtaisesti vain sen jäsenkuntien alueelle rajoittuvia tehtäviä. Kuntalain mukainen kuntayhtymä ei voisi ottaa hoitaakseen siihen kuulumattoman kunnan tehtäviä. 2. lakiehdotuksen mukainen kuntayhtymä hoitaisi kuitenkin lakiin perustuen maakunnalle kuuluvia tehtäviä. Tältäkin osin lakiin sisältyvä erityissääntely on mahdollinen, joskin sitä voidaan pitää melko erikoislaatuisena järjestelynä.

Kolmas merkittävä poikkeus kuntalaista liittyy kuntayhtymän jäsenyyteen, sillä myös muulla Uudenmaan kunnalla olisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi. Kuntalain 56 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenet määritellään jäsenkuntien tekemässä perussopimuksessa, jota voidaan kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan muuttaa jäsenkuntien päätöksellä ja säännöksen mukaisessa menettelyssä. Lakisääteisestä kuntayhtymän jäsenyydestä voidaan säätää erikseen, kun erityisesti otetaan huomioon, että kuntayhtymä ei hoida kunnille kuuluvia tehtäviä.

Kunnat kasvupalvelujen tuottajina

Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan toimija, joka tuottaa kasvupalveluja maakunnalle, ei voi olla kunta eikä kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Yhden merkittävän paikallisen toimijan sulkeminen pois palvelujen tuottamisesta vaikuttaa erikoiselta, kun maakunta muuten voisi valita paikalliseksi kasvupalvelujen tuottajaksi 22 §:n 1 momentin mukaan yhden tai useita palveluntuottajia.

Kunnilla voi olla sellaista käytännön kokemusta ja pitkäaikaista asiantuntemusta useiden kasvupalvelujen tuottamisessa, jonka kategorinen poissulkeminen heikentäisi kasvupalvelujen laatua ja luotettavuutta. Tällaista kokemusta on voinut karttua esimerkiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain (2017/505) toimeenpanossa. Lisäksi perustelujen mukaan selvityksissä on nähty tarvetta lisätä asiakkaille räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin sopivia palveluita. (s. 58)

Kuntien poissulkeminen voisi myös kaventaa toimivan kilpailun edellytyksiä ja alentaa kasvupalvelujen yleistä laatua, jos kokenut toimija ei voi olla lainkaan mukana kilpailutuksessa. Se olisi lisäksi omiaan merkittävästi kaventamaan kasvupalvelujen asiakkaan valinnanvapautta, jonka takaaminen on lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena.

Ongelmalliseksi ehdotuksen tekee esitetyt näkökohdat huomioon ottaen se, että kuntiin kohdistuvaa rajausta ei ole lainkaan perusteltu asia-argumentein tai muuten tiedollisin perustein. Myöskään hankinta- ja kilpailuoikeudelliset syyt eivät edellytä tällaista tiukkaa rajoitusta. Koska rajoitus sulkisi erityisesti työvoimapalvelujen toteuttamisesta yhden potentiaalisesti merkittävän julkisen toimijan, se voisi myös estää tai ainakin vaikeuttaa julkisen vallan edellytyksiä toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momenttiin perustuvaa velvollisuutta edistää työllisyyttä.

Voimaantulo ja suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön

3. lakiehdotuksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.1.2020. Samalla kumottaisiin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki (7/2014). Täysin epäselväksi jää, miten lakien voimaantulo vaikuttaa muun muassa kotouttamista ja työvoimapalveluja koskevaan lainsäädäntöön. Sikäli kuin niistä säädetään esityksen perusteluissa mainitussa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista, lakien voimaantulon synkronointi on välttämätöntä sekä voimaantulosäännöksessä että lakiehdotuksen sisällöllisissä säännöksissä.