Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 29.5.2018 KELLO 11.00
HE 35/18 vp laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan uutta lakia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja nykyisen, vuonna 2014 alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain kumoamista. Maakuntien liittojen alueiden kehittämistä koskevat tehtävät siirrettäisiin perustettaville maakunnille pääosin nykyisen kaltaisina. Esityksen sisältyy myös ehdotus laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Laissa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. - Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Minulla ei ole jakson kattavuuteen ja jaksossa esitettyjen perustuslainmukaisuusarvioiden lopputuloksiin merkittävää huomautettavaa. Pidän seuraavassa aiheellisena vain esittää pienen yleisen toteamuksen alueiden kehittämistä koskevasta lakiehdotuksesta ja sitten hiukan tarkastella kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevaa ehdotusta.

- - - - - - -

Ehdotuksella laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on yhteyksiä maakuntalakiehdotukseen ja yleensä koko sote-uudistukseen. Vaikka tämä lakiehdotus on kokonaisuudistuksen osana ja sen yhteydessä mielenkiintoinen, monet laajan uudistuksen perustuslainmukaisuusarvioinneissa mielenkiintoiset asiat eivät näytä määräytyvän tämän lain säännösten mukaan, vaan muiden lakiehdotusten pohjalta. Tämänkin lain eri kohdissa voi esim. nousta kysymys, kuinka turvattu on maakunnan sille nyt osoitettujen tehtävien hoitamiseen tarvitsema rahoitus. Rahoituksen riittävyys ja se, ja

kuinka vapaa - tai kuinka ohjattu ja valvottu - on maakunnan harkintavalta sille osoitetun rahoituksen kohdentamisessa erilaisiin lakisääteisiin tehtäviin, jää kuitenkin riippumaan järjestelyistä muissa säädöksissä. Säätämisjärjestysperusteluissa nostetaan esiin myös kysymys hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (s.200). Kohdassa kuitenkin todetaan:

> ”Käsillä olevan hallituksen esityksen sisältämillä laeilla ei ehdoteta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle säädettäisiin erikseen laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista.”

Samankaltainen viittaus siihen, että tiettyjen kysymysten relevantti säätely tapahtuu muualla, on säätämisjärjestysperusteluissa oikeusturvan varmistamista koskevassa kohdassa (s.203):

> ”Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on luonteeltaan järjestämislaki. Kasvupalveluiden asiakkaiden oikeusturvasta säädetään valmisteilla olevissa kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevissa laeissa. Kasvupalvelujen tuottajan muutoksenhakuoikeudesta kasvupalvelulain nojalla tehtyyn päätökseen puolestaan säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 40 §:ssä. Oikeusturva taattaisiin oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudella.”

- - - - - - -

Säätämisjärjestysperusteluissa on melko laajasti käsitelty kansanvaltaisuuden toteutumista maakunnassa ja Uudenmaan kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä (s.192-196). Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan pääkaupunkiseudun kunnat (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä kuntayhtymämuotoisessa yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Myös muilla Uudenmaan maakunnan kunnilla on oikeus tulla kuntayhtymän jäseniksi. En pidä sitä, että tiettyjen asioiden hallinnointi tässä mahdollisesti järjestetään pääkaupunkiseudun ja koko Uudenmaan maakunnan osalta toisella tavalla kuin muualla maassa, oikeudellisesti minään yhdenvertaisuusongelmana. (Muun ohessa voitasiin viitata siihenkin, että järjestelylle on tosiasiallisia hyväksyttäviä syitä.) En myöskään katso, että pääkaupunkiseudun ulkopuolisten Uudenmaan kuntien osallistumismahdollisuuden ja äänivaltaisuuden ehdotetussa järjestelyssä voisi kansanvaltaisuuskysymyksestä aiheutua säätämisjärjestysongelmia. Pientä tarkastelua voi tässä ansaita näkökohta, jonka oikeusministeriö on esityksen yleisperustelujen (s. 126) mukaan esittänyt esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa:

> ” Kunnallisen itsehallinnon kannalta ei ole ongelmatonta, että kuntayhtymällä olisi oikeus päättää kasvupalveluiden järjestämisestä myös muiden Uudenmaan kuntien puolesta. Ongelmallisuutta lieventää kuitenkin lakiehdotuksessa tarkoitettu

> yhteistyösopimusmenettely, joskin sen toteuttamisen edellytykset jäävät lakiehdotuksen perusteella avoimiksi.”

Maininta yhteistyösopimusmenettelystä tarkoittanee lakiehdotuksen 10 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kuntayhtymä toimii tehtävässään yhteistyössä Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kanssa ja yhteistyön järjestämisestä tehdään sopimus. Jos ajatellaan kuntayhtymään kuulumattomien kuntien oikeudellista asemaa ja tosiasiallista vaikuttamismahdollisuutta, ei tällainen yhteistyö- ja sopimisjärjestely näytä kovin merkittävältä.

Järjestely, jossa - kaavamaisesti todettuna - jokin kuntayhtymä saisi päättää kuntayhtymään kuulumattomien kuntien ”asioista” , on tietysti lähtökohtaisesti yhteensopimaton kunnallisen itsehallinnon suojan kanssa. Näin olisi eritysesti, jos kyse olisi kunnan muuten päätettävistä ja kunnan taloudellisella vastuulla olevista asioista. Tässä on kuitenkin kyse tehtävistä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat lakiehdotusten mukaan maakunnille ja ovat voimassaolevan lain mukaan pääasiallisesti kuuluneet maakuntien liitoille. Tehtävien hoidon rahoitus ei tule kunnilta. (Kun kuntayhtymään kuulumattomalla kunnalla ei ole edustusta kuntayhtymän päätöksenteossa, voidaan kansanvaltaisuustekijän kannalta todeta, ettei myöskään maakunnan tasolla - jos ko. tehtävien hoitaminen olisi Uudellamaallakin maakunnalla – ole mitään takeita siitä, että kaikista maakunnan kunnista on edustus maakunnan päätöksenteossa.) Jos ko. tehtävien hoidon kuuluminen maakunnille ei ole ongelmallista kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta, muuttuuko järjestely itsehallinnon suojan kannalta ongelmalliseksi pelkästään siitä syystä että samoja tehtäviä hoitaakin jossakin tapauksessa sellainen julkinen organisaatio, joka tyypiltäään on kuntien yhteistoiminnassa tuttu? Minusta on vaikea nähdä , miksi muuttuisi.