Veli-Pekka Viljanen

HE 35/2018 vp LAIKSI ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA KASVUPALVELUISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 30.5.2018

1. Kasvupalvelut

Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta voi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle. Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan maakunnan on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa järjestettävä alueellaan riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä.

Kasvupalveluihin viitataan lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä, jossa kasvupalvelut määritellään kyseisessä laissa tarkoitetuiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiksi palveluiksi kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi.

Kyse on maakunnille annettavista uusista tehtävistä. Maakunnat ovat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja itsehallintoelimiä. Kyseisen säännöksen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 121 §:n 4 momentista johtuu käsitykseni mukaan, että maakunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Sääntelyn tulee täyttää myös riittävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Siten maakunnan tehtävien laintasoisen määrittelyn tulee olla riittävän selväpiirteistä, jotta tehtävien kuulumista maakunnalle ei synny ainakaan merkittävää tulkinnanvaraisuutta.

Vaikka kasvupalvelutehtävien osoittamisesta maakunnille ehdotetaan säädettäväksi lailla, voidaan ehdotusta tältä osin arvostella juuri sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden perusteella. Kasvupalvelujen käsite on ehdotuksessa määritelty hyvin epämääräisesti viittaamalla erinäisten tavoitteiden toteuttamiseen. Ehdotuksessa ei sen tarkemmin määritellä, mitä konkreettisia palveluja kasvupalvelut sisältävät. Tosin 16 §:ssä viitataan siihen, että pykälän tarkoittamista kasvupalveluista säädetään tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalvelusta annetussa laissa sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Kyseisiä lakiehdotuksia koskevia hallituksen esityksiä ei ole kuitenkaan vielä annettu eduskunnalle (vrt. HE, s. 128, 148). Kasvupalvelujen käsite ei esiinny myöskään hallituksen esityksen 15/2017 vp sisältyvässä ehdotuksessa maakuntalaiksi, jossa määritellään maakunnan tehtäväalat (ks. kyseisen lakiehdotuksen 6 §).

Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että kasvupalveluihin kuuluisi muun muassa rekrytointipalveluja, jotka vastaisivat aikaisemman lain mukaisia työnvälityspalveluja, ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta, joka käsittäisi osittain nykyisen työvoimakoulutuksen sekä yrittäjyyskoulutuksen ja kotoutumiskoulutuksen (HE, s. 148). Perustelujenkin valossa kasvupalvelujen käsite jää kuitenkin epämääräiseksi. Tämä on perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ongelmallista erityisesti sen vuoksi, että laissa suoraan velvoitetaan maakuntia järjestämään määrätyiltä osin kasvupalveluja (16 § 1 mom. ja 19 § 1 mom.). Maakunnalle annettavista tehtävistä tulisi säätää niin täsmällisesti, ettei epäselvyyttä maakunnan tehtävien alasta syntyisi. Tämän vuoksi katson, että lakiehdotuksessa tulisi nyt säädettyä tarkemmin määritellä, mitä kasvupalveluilla tarkoitetaan, ja erityisesti, millaisia kasvupalveluja maakunta on velvollinen järjestämään.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunta voi tuottaa 16 §:ssä tarkoitetut palvelut myös tytäryhteisössään. Lisäksi maakunta voi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. On ilmeistä, että merkittävään osaan 16 §:ssä tarkoitetuista kasvupalveluita (esim. rekrytointi- ja kotoutumispalvelut) sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Siten näiden tehtävien antamista muille kuin viranomaisille on arvioitava perustuslain 124 §:n vaatimusten valossa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ettei käsillä olevan esityksen antamilla laeilla ehdoteta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, vaan siitä säädettäisiin erikseen laissa rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista (HE, s. 200). Tämä rajaus ei selvästi ilmene lakiehdotuksesta, eikä lakiehdotuksessa aseteta sisällöllisiä rajoituksia sille, millaisia kasvupalveluja yksityinen palveluntuottaja voi tuottaa. Jos tarkoituksena on, että lakiehdotus ei sellaisenaan

vielä merkitsisi oikeutta antaa kasvupalveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä yksityisille palveluntuottajille, tulisi sääntelyä tältä osin selkeyttää. Koska lakiehdotuksen tarkoittamien kasvupalvelujen sisältö on edellä esitetyllä tavalla lakiehdotuksessa hyvin avoin, ei lakiehdotuksen perusteella ole mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymistä. Myös tämän vuoksi on tarpeen täsmentää kasvupalvelujen sisältöä ensimmäisessä lakiehdotuksessa edellä esitetyllä tavalla.

2. Uudenmaan erityisratkaisu

Hallituksen esitys sisältää myös ehdotuksen laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Kyseisen lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit voisivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä kuntayhtymämuotoisessa yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä huolehtisi kasvupalvelujen hallinnon, talouden ja toiminnan järjestämisestä ja yhteistyön järjestämisestä muiden Uudenmaan kuntien ja maakunnan kanssa.

Ehdotus tarkoittaisi sitä, että Uudenmaan maakunnassa kasvupalvelutehtävistä huolehtisi maakunnan sijasta perustettava kuntayhtymä (3 §). Muilla Uudenmaan kunnilla olisi mahdollisuus liittyä kuntayhtymään (9 §). Se toimisi yhteistyössä Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kanssa (10 §).

Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä aluehallinnon järjestämisestä eri tavoin eri osissa maata, mikäli sille on olemassa asianmukaisia perusteita. Tältä osin voidaan viitata aiempiin perustuslakivaliokunnan hyväksymiin pääkaupunkiseudun erityisratkaisuihin (PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1996 vp) ja Kainuun itsehallintokokeiluun (PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp). Tältä osin ehdotettua erityisjärjestelyä voidaan perustella pääkaupunkiseudun erityisluonteella juuri kasvupalvelujen näkökulmasta. Helsingin, Espoon ja Vantaan osuus Uudenmaan maakunnan kokonaisasukasluvusta olisi yhteensä 69 %. Pääkaupunkiseudun neljän kaupungin yhteinen väkiluku on noin 1,15 miljoonaa asukasta. Pääkaupunkiseudun väestöpohja poikkeaa merkittävästi muiden alueiden väestöpohjasta, esimerkiksi koko maan vieraskielisistä 48 % asuu pääkaupunkiseudulla. Tällä on merkitystä juuri kasvupalvelujen näkökulmasta (esim. kotoutumispalvelut). Uudenmaan erityisratkaisulla turvattaisiin pääkaupunkiseudun suurten kuntien yleisen toimialansa puitteissa tekemien yrityspalvelujen ja työllisyyden hoidon panostusten sekä

maakuntien kasvupalveluihin osoittamien määrärahojen käyttäminen mahdollisimman tuottavalla tavalla (HE, s. 195-196). Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta on olennaista, että ihmiset saavat yhdenvertaisesti lain tarkoittamia palveluja, ei sen sijaan se, millaisin hallinnollisin järjestelyin kyseiset palvelut tuotetaan.

Perustettavan kuntayhtymän tehtävät koskisivat koko Uudenmaan maakuntaa, myös kasvupalvelujen toteuttamista niissä Uudenmaan kunnissa, jotka eivät kuulu kyseiseen kuntayhtymään. Toisaalta lakiehdotus antaa kaikille Uudenmaan kunnille mahdollisuuden liittyä kuntayhtymään (9 §) ja näin päästä vaikuttamaan kuntayhtymän päätöksentekoon. Kuntayhtymän perustaminen ei vaikuttaisi Uudenmaan kuntien oikeuteen itsehallintoonsa perustuen huolehtia kunnan yleisen toimialan puitteissa ns. ei-lakisääteisistä elinvoimapalveluista, vaan kyse olisi valtion viranomaisilta kuntayhtymälle siirtyvistä tehtävistä (3 §) ja muilta osin kuntayhtymän jäsenkuntien nimenomaisella sopimuksella siirrettävistä kuntien yleisen toimialan tehtävistä (4 §). Katson, ettei ehdotettu kuntayhtymämalli muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tämä koskee myös kuntayhtymiä. Lakiehdotuksen 3 §:ssä luetellaan asianmukaisesti kuntayhtymän tehtävät viittaamalla eri laeissa täsmennettäviin tehtäviin. Tältä osin on syytä huomauttaa, että edellä esitetty kritiikki kasvupalvelujen käsitteen epämääräisyyteen ensimmäisessä lakiehdotuksessa voidaan ulottaa koskemaan myös kuntayhtymän tehtävien laintasoisen määrittämistä (ks. 3 § 1 kohta).

3. Palvelusopimuksen yksipuolinen muuttaminen

Ensimmäisen lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin mukaan maakunta voi muuttaa yksipuolisesti palvelusopimusta ja palvelun tuottamisen ehtoja lainsäädännön muuttumisen vuoksi ja maakunnan itsensä tekemän palvelun tuottamisen ehtoja koskevan päätöksen vuoksi. Olen hallituksen esityksestä 16/2018 vp perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (16.5.2018) arvostellut valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyttä vastaavaa säännöstä (49 §) ja katsonut tällaisen sääntelyn voivan merkitä varsin pitkälle menevää puuttumista yksityisen palveluntuottajan oikeusasemaan ja perusteltuihin odotuksiin. Pidin tuolloin perustuslain 15 §:stä (omaisuudensuoja) johtuvista syistä asianmukaisena korottaa kynnystä sopimuksen yksipuoliseksi muuttamiseksi tai ainakin ehdotetun siirtymäajan pituuden riittävyyden arviointia, jottei

sopimuksen muutos muodostuisi yksityisen palveluntuottajan kannalta kohtuuttomaksi. Verrattuna valinnanvapauslakiehdotukseen, ehdotettu säännös maakunnan yksipuolisesta oikeudesta muuttaa palveluntuottajan kanssa tehtyä palvelusopimusta menee vielä pidemmälle, koska lakiehdotukseen ei sisälly tältä osin edes vastaavaa vähimmäisaikasääntelyä kuin valinnanvapauslakiehdotuksessa.

4. Lopuksi

Hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset ovat lakiteknisesti merkittävän viimeistelemättömät. Tämä ilmenee esimerkiksi virheellisinä pykäläviittauksina. Ensimmäisen lakiehdotuksen 28 §:ssä viitataan kahdesti 25 §:n 1 momentin 2 kohtaan, vaikka tällaista kohtaa ei sisälly 25 §:ään. Lakiehdotuksen 25 §:ssä viitataan puolestaan 28 §:n 3 momenttiin, vaikka kyseisessä pykälässä on ainoastaan kaksi momenttia. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että eduskunnalle annettavat lakiehdotukset ovat kielellisesti ja lakiteknisesti viimeisteltyjä. Lainvalmistelun kiire ei saa johtaa esimerkiksi siihen, että hallituksen esitykset eivät kävisi ennen niiden antamista eduskunnalle lävitse normaalia perusteellista laintarkastusta.