

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA KASVUPALVELUISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 35/2018 vp)

Ehdotetulla alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavalla lailla siirrettäisiin valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kestävästä talouskasvusta sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävinä oleviin maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) sisältämällä voimaanpanolailla.

Ehdotuksen mukaan valtio vastaisi alueiden valtakunnallisesta kehittämisestä ja maakunnat toimisivat alueensa aluekehittämisen viranomaisina yhteistyössä kuntien kanssa. Lakiehdotuksessa tarkoitetut maakunnalliset kasvupalvelut koostuisivat pääosin nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä eli yritys- ja TE-palveluista sekä maakuntien liittojen nykyisestä elinkeinotoiminnasta ja työllisyyttä edistävistä tehtävistä.

Esitys sisältää myös Uudenmaan erillislakiehdotuksen, jossa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan velvollisuudesta järjestää kasvupalvelut yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa.

Oikeusministeriö on antanut lakiehdotuksista niiden valmisteluvaiheessa lausuntonsa työ- ja elinkeinoministeriölle (OM 41/43/2017; 3.5.2017). Lausuntokierroksella ollut esitysluonnos ei kuitenkaan keskeneräisyytensä vuoksi tarjonnut riittävää pohjaa lakiehdotusten yksityiskohtaiseen arviointiin, minkä vuoksi oikeusministeriö rajasi lausuntonsa sääntelyyn liittyvien valtiosääntöoikeudellisten pääkysymysten yleistasoiseen tarkasteluun.

Ottaen huomioon, että esitykseen sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat arvioiduiksi perustuslakivaliokunnan asiasta aikanaan antamassa lausunnossa, tarkastelu on tässä lausunnossa rajattu lähinnä hallinto-oikeudellisten kysymysten tarkasteluun. Samansisältöinen asiantuntijalausunto on 16.5.2018 annettu hallintovaliokunnalle.

Ehdotetusta perusratkaisusta

Lausuntokierroksella ollessa esitysluonnoksessa valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmän kysymyksen todettiin liittyvän perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymiseen annettaessa nykyisin viranomaislähtöisesti tuotettavat maakunnalliset kasvupalvelutehtävät kilpailluilla markkinoilla toimiville yrityksille ja yhteisöille. Lakiehdotuksen perustella jäi kuitenkin avoimeksi, mitä tehtäviä ja toimivaltuuksia ulkopuolisille oli tarkoitus siirtää. Oikeusministeriö piti tärkeänä, että sääntelyn täsmällisyyteen kiinnitetään huomiota uudistuksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö piti lisäksi tarpeellisenä arvioida, onko kasvupalveluiden tuottamistehtävien erottaminen maakunnalle osoitettavista järjestämistehtävistä palvelujen luonteen ja aluekehitysjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Kyse ei ole yksinomaan ammatilliseen osaamiseen perustuvasta toiminnasta, vaan palveluiden hoitaminen edellyttää myös aluekehitys- ja kasvupalvelujärjestelmän sekä siihen liittyvän lainsäädännön tuntemusta.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä mahdollistettaisiin maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalvelujen järjestäminen joko maakunnan omana tuotantona tai monituottajaperusteisesti hyödyntämällä laajasti markkinoilla olevia julkisia tai yksityisiä palveluntuottajia. Maakunta voisi hankkia palvelut kilpailuttamalla tai vaihtoehtoisesti hyväksymällä laissa säädetyt edellytykset täyttävät palveluntuottajat, jotka sitoutuvat maakunnan palvelun tuottamiselle asettamien ehtojen noudattamiseen ja tekevät palvelusopimuksen maakunnan kanssa. Jatkovalmistelussa on siinä perustellusti luovuttu aikaisempaan lakiehdotukseen sisältyneestä maakunnallisten kasvupalvelujen yhtiöittämisvelvoitteesta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on omaksuttu käsitys siitä, ettei esityksen sisältämillä laeilla ehdoteta annettavaksi julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Hallintotehtävien siirtämisestä viranomaiskoneisten ulkopuolelle säädettäisiin esityksen mukaan laissa julkisista rekrytointi- ja

osaamisen kehittämispalveluista, josta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys. Uudistuksen todetaankin pohjautuvan maakunnan harkinnanvaraisiin palveluihin ja tarkemmat ehdot palveluista säädettäisiin substanssisääntelyllä.

Ehdotettu lakitekhninen ratkaisu, jossa sekä kasvupalvelutehtävien konkreettinen sisältö että maakunnan järjestämis- ja tuotantovastuun asiallinen ulottuvuus jäisivät olennaisilta osin avoimiksi, ei edelleenkään tarjoa sellaisenaan riittävää pohjaa järjestelyn hyväksyttävyyden arvioimiseksi.

Oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttämisen osalta maakuntalakiehdotukseen. Nähtävästi hyvästä hallinnosta, oikeusturvasta ja palveluntuottajiin kohdistuvasta virkavastuusta on tarkoitus säätää myös esitykseen liittyvässä kasvupalveluprosesseja koskevassa erityislainsäädännössä.

On syytä todeta, että maakuntalakiehdotus ei sisällä säännöksiä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan julkisen hallintotehtävän antamisesta, vaan asianomaisista järjestelyistä tulee säätää maakuntalakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaisesti muussa laissa.

Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalveluiden tuottajien toimintaedellytyksistä huolehtiminen on olennainen osa perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymistä. Oikeusministeriö on edellä viitatussa työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että ehdotettavaan lakiin otetaan nimenomaiset säännökset siitä, minkä tyyppistä ammatillista osaamista, asiantuntemusta, taloudellista toimintakykyä tai muita toiminnallisia vaatimuksia ulkopuolisilta palveluntuottajilta edellytetään. Laissa on lisäksi tarpeen säätää palveluntuottajien valvonnasta ja hyväksymisen peruuttamisen edellytyksistä. Julkisen hallinnon alueellisessa kehittämisessä tulee yleisesti pyrkiä siihen, että erot palveluiden laadussa ja saatavuudessa muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi.

Esityksen jatkovalmistelussa on osin otettu huomioon oikeusministeriön lausunnossa esitetyt huomiot. Palveluntuottajana toimimisen edellytykset näyttävät jäävän ehdotetun lain perusteella suurelta osin maakunnan asettamien ehtojen varaan. Lakiehdotuksen 25 §:ää olisi aiheellista täydentää vähintään perussäännöksillä maakunnan asettamien ehtojen sisällöstä.

Kielellisistä oikeuksista

Esityksen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin palvelujen kielestä. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Näin ollen kielelliset oikeudet ja kielilakien soveltaminen määräytyisivät kielilakien sisältämien säännösten mukaan. Esityksestä ei käy ilmi, mitkä asiakkaan kielelliset oikeudet

olisivat ja mitkä palvelujen tuottajien kielelliset velvollisuudet olisivat. Esityksestä saa sen käsityksen, että kielelliset oikeudet määräytyisivät eri tavalla riippuen siitä, millä tavalla maakunta järjestää kasvupalvelut.

Esityksestä saa myös sen käsityksen, ettei kielilain säännöksiä ole selvitetty asianmukaisella tavalla. Sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa, että yleisperusteluissa esiintyy virheitä kieliä koskevan lainsäädännön sisällön ja soveltamisen suhteen. Esityksestä ei myöskään selviä, onko eduskunnassa viireillä oleva esitys saamen kielilain muuttamisesta (HE 44/2017) otettu huomioon esitystä valmisteltaessa.

Lain palvelujen kieltä koskevassa säännöksessä tulisi myös mainita viittomakielilaki (359/2015), etenkin kun säännöksessä säädettäisiin palvelujen kielestä.

Muutoksenhakusäätelystä

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on perustelujen mukaan luonteeltaan järjestämislaki. Kasvupalveluiden asiakkaiden oikeusturvasta säädettäisiin valmisteilla olevissa kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevissa laeissa. Kasvupalvelujen tuottajan muutoksenhakuoikeudesta kasvupalvelulain nojalla tehtyyn päätökseen puolestaan säädetään nyt ehdotetun lain eli alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 40 §:ssä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan oikeusturva taattaisiin oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudella.

Ehdotetun 40 §:n 1 momentin mukaan valtion tai maakunnan viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen puolestaan saisi 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden asiassa antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

On syytä todeta, että ehdotetun 40 §:n 1 ja 2 momenteissa kuvattu muutoksenhakusäätely, jonka ensivaiheena on oikaisuvaatimus ja tämän jälkeen hallintovalitus sisältäen mahdollisen jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli viimeksi mainittu myöntää valitusluvan, noudattelee nykyisin vakiintunutta muutoksenhakujärjestelmää. Esitettyä muutoksenhakusäätelyä ja valitusluvan käyttöä on pidettävä kannatettavana.

Ehdotetun 40 §:n 3 momentissa säädettäisiin maakunnan yhteistyöryhmän, maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston päätöksiin liittyvästä muutoksenhausta. Ehdotetun 3 momentin mukaan maakunnan yhteistyöryhmän ja maakuntahallituksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen

tyytymätön saisi hakea oikaisua siten kuin maakuntalain 130 §:ssä säädetään. Maakuntavaltuuston päätökseen sekä maakuntahallituksen tai maakunnan yhteistyöryhmän oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen tyytymätön saisi hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta siten kuin maakuntalain 131 §:ssä säädetään. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maakunnan viranomaisten tekemien päätösten 1 momentin mukaisesta muutoksenhausta poiketen maakunnan yhteistyöryhmän päätösten muutoksenhakuun (oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus) sovellettaisiin maakuntalain 17 luvun säännöksiä. Perustelujen mukaan maakunnan yhteistyöryhmä ei ole maakunnan viranomainen vaan maakunnan johdolla ja vastuulla toimiva yhteistyöelin. Ehdotetussa 3 momentissa mainittaisiin perustelujen mukaan informaatioluonteisesti myös maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston päätöksiä koskevasta maakuntalain mukaisesta muutoksenhausta.

On syytä todeta, että vielä eduskunnan käsiteltävänä olevan maakuntalain 17 luvussa säädetään maakunnan päätöksiä koskevasta muutoksenhausta. Luku sisältää säännökset muun muassa maakuntavalituksesta ja sitä edeltävästä oikaisuvaatimusmenettelystä. Maakuntalaissa ehdotettu sääntely vastaa pitkälti voimassa olevan kuntalain muutoksenhakusäännöksiä. Lisäksi maakunnan eri tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön sisältyy muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät maakuntalain yleissäännökset.

Nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen perustelujen niukkasanaisuuden ja ehdotuksen muutoksenhakusääntelyn osittaisen kytkeytymisen vielä keskeneräiseen maakuntalain käsittelyyn ei mahdollista muutoksenhakusääntelyn yksityiskohtaisempaa arviointia sanotuilta osin. Muutoksenhakusääntelyjen tulisi kuitenkin vastata viitatuilta osin toisiaan, minkä lisäksi ainakin nyt tarkasteltavana olevan ehdotuksen niukat muutoksenhakua koskevat perustelut selkeentyisivät, jos niitä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin.

Huomiota voidaan kiinnittää lopuksi siihen, että ehdotetussa 40 §:ssä käytetään osin toisistaan poikkeavia ilmaisuja esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tekemisen osalta. Yhdenmukainen esitystapa puoltaa, että pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta "vaatia" oikaisua. Lisäksi oikeusministeriö suosittelee, että pykälän 1 momentin oikaisuvaatimusta koskeva kohta muutettaisiin hallintolakiin tehtävän viittauksen osalta vakiintuneempaan muotoon: "...päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään".

Muutoksenhausta laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa (2. LE) säädettäisiin ehdotuksen 11 §:ssä, jonka mukaan "Kuntalain 137 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän päätöksestä on myös muun Uudenmaan maakunnan kunnalla ja sen jäsenellä kuin tässä

laissa tarkoitetun kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenellä.” Kuntayhtymän päätöksiä koskisi siten kuntalain 137 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus.

Kyseisen lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 11 §:ssä säädettäväksi ehdotettu muutoksenhakuoikeus koskisi esimerkiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kuntayhtymän päätöstä kasvupalvelun tuottajaksi hyväksymisestä. Viimeksi mainitun lakiehdotuksen 25 §:ssä säädettäisiin kuitenkin aiemmin sanotusta poiketen palvelun tuottamisen ehdoista. Lakiehdotuksen perustelujen perusteella jääkin epäselväksi, mihin mahdolliseen kuntayhtymän päätökseen yksityiskohtaisten perustelujen viittauksella ylipäätään on ollut tarkoitus viitata. Muutoksenhakuoikeuden kohteena olevat päätökset jäävät myös muuten epäselviksi.

Ehdotetun säännöksen selkeyttämiseksi ja mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi lakiehdotuksen 11 §:ää olisi perusteltua tarkentaa nyt ehdotetusta seuraavasti:

”Muutoksenhausta kuntayhtymän päätökseen säädetään kuntalain (410/2015) 16 luvussa. Poiketen siitä, mitä mainitun lain 137 §:n 2 momentissa säädetään, muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä on kuitenkin myös muulla Uudenmaan maakunnan kunnalla ja sen jäsenellä kuin tässä laissa tarkoitetun kuntayhtymän jäsenkunnalla. Edellytyksenä muutoksenhakuoikeudelle on, että päätös koskee alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettua kasvupalvelun järjestämistä.”

Näin toimien osin perusteluista ilmenevät seikat tulisivat ilmaistuksi myös ehdotetussa säännöksessä.

Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevissa siirtymäsäännöksissä (15 §) säädettäisiin muutoksenhausta koskien päätöksiä, jotka on tehty ennen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain ja kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetun lain voimaantuloa. Ehdotuksessa säädettäisiin myös käsittelystä koskien mainittujen lakien voimaantullessa tuomioistuimessa vireillä olevia asioita. Ehdotetun 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin lisäksi asian käsittelystä ja ratkaisemisesta tilanteissa, joissa tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen aiemmin mainittujen lakien voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi.

Lainsäädännössä on vaikea ennakoida kaikkia mahdollisia myöhemmässä lainsoveltamistilanteessa ilmeneviä tilanteita. Nyt ehdotetun 3 momentin osalta voidaan kiinnittää esimerkinomaisesti huomiota siihen, että momentissa on tuotu esille tilanne, jossa tuomioistuin päätöksen kumottuaan palauttaisi asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi. Ehdotettu säännös tai sen perustelut eivät kuitenkaan ota huomioon tilannetta, jossa

tuomioistuin mahdollisesti päättäisi palauttaa asian vain joiltakin osin uudelleen käsiteltäväksi.