



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Muistio
28.5.2018

1/12

Viite

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA KASVUPALVELUISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; HE 35/2018 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNASSA 28.5.2018

Käsillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on osa hallitusohjelman mukaista rakennepoliittista uudistusta, jossa perustetaan uudet itsehallinnolliset maakunnat. Laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista säädettäisiin alueiden kehittämisestä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) nykyisin hoitamien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämistä itsehallinnollisissa maakunnissa. Siirrettäessä tehtäviä valtion virastoista uudelle hallinnon tasolle, maakunnalle, uudistetaan myös tehtävien järjestämisen tapa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisia ja maakunnallisia palveluja kestäväen taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi kutsuttaisiin jatkossa kasvupalveluiksi.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevalla lailla säädettäisiin kasvupalvelujen järjestämisestä. Kasvupalvelujen tarkemmasta sisällöstä ja palveluprosesseista säädettäisiin laeissa, joita koskevat hallituksen esitykset annettaisiin eduskunnalle toukokuussa 2018. Nämä hallituksen esitykset koskevat i) lakia julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluja sekä alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamista ja ii) laki kotoutumisen edistämisestä.

Esityksellä ei ole säästötavoitetta. Esityksen tavoitteet liittyvät toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseen. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan palvelujen tuotantorakenteen monipuolistamista, palvelutuotannon kilpailullisuuden lisäämistä ja asiakkaan valinnanvapauden edistämistä kasvupalveluissa.

Esityksellä ei siirrettäisi kuntien tehtäviä maakunnille eikä lisättäisi kuntien tehtäviä. Kuitenkin maakunnan liittojen aluekehittämistehtävät ja niitä hoitava henkilöstö siirrettäisiin maakuntalailla perustettaville maakunnille. Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen laiksi kasvupalvelujen

järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen voisivat 1.3.2019 mennessä sopia kuntayhtymän perustamisesta Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämiseksi. Kyseessä ei olisi pakkokuntayhtymä vaan pääkaupunkiseudun kunnille avautuva mahdollisuus perustaa ja käynnistää kuntayhtymä, johon kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla jäseneksi.

Esitykseen kuuluvalla voimaanpanolailla siirrettäisiin liikkeenluovutuksena ELY-keskusten ja TE-toimistojen kasvupalvelutehtäviä hoitava yhteensä 2200 henkilötyövuoden henkilöstö maakuntiin ja Uudenmaan kasvupalveluja hoitavaan kuntayhtymään. Maakuntien liittojen yhteenlaskettu 700 henkilötyövuoden henkilöstö siirtyisi niin ikään maakuntiin. Maakuntiin ja kuntayhtymään ei tällä esitykselle siirretäisi kuntien tehtäviä eikä henkilöstöä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen (Ahvenanmaa, kunnat, itsehallinto kuntaa suuremmilla hallintoalueilla) epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu.

Kansanvaltaisuus maakunnassa ja Uudenmaan kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Maakunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Maakunta-vaaleista säädettäisiin maakuntalain 5 luvussa. Maakuntien tehtävissä kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien, maakuntavaalien, kautta.

Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä säädettäisiin laissa kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunnassa kasvupalvelut järjestäisi kuntayhtymä, jonka pääkaupunkiseudun kunnat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa halutessaan perustaisivat 1.3.2019 ja jonka jäseneksi kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla vuoden 2019 alusta lukien. Siinä tapauksessa, että kuntayhtymän perussopimus ei syntyisi määräaikaan mennessä, kasvupalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi 1.1.2020 alkaen Uudenmaan maakunnalle. Pääkaupunkiseudun kunnilla ei siten olisi velvollisuutta perustaa kuntayhtymää Uudenmaan kasvupalvelujen hoitamiseksi vaan oikeus sen perustamiseen.

Maakuntien itsehallinnon rajoittamista koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei ole. Kuntien itsehallinnon osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemissa toimielimillä. (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II)

Perustuslakivaliokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut, että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. (PeVL 65/2002 vp, s. 3/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2). Kasvupalveluja järjestävän kuntayhtymän osalta valtiolta kuntayhtymälle siirtyvä tehtävä ei kaventaisi yhdenkään kunnan itsehallinnon alaa. Sen sijaan voidaan kysyä, kaventaisiko kuntayhtymälle siirtyvä kasvupalvelujen järjestämistehtävä Uudenmaan maakunnan itsehallinnon alaa. Tähän kysymykseen perustuslakivaliokunnalla ei luonnollisesti ole käytäntöä.

Lausunnossaan PeVL 67/2014 perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena pääministerien Jyrki Katainen ja Alexander Stubb hallituksen aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käsittelemistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska kuntayhtymäpohjainen hallintomalli ei perustuslakivaliokunnan mukaan toteuta riittävällä tavalla perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp, että esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) on ongelmallinen kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta. Kuntapohjaisessa hallintomallissa sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät olisivat muodostuneet poikkeuksellisen suuriksi (keskimäärin yli 60 kuntaa), jolloin pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustossa olisivat jääneet hyvin pieniksi ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikoiksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, että vaikutusmahdollisuuksien vähäisyys koski kunnan asukkaiden kannalta keskeisiä peruspalveluja, joiden rahoitusosuus oli keskimäärin lähes puolet kunnan budjetista. Perustuslakivaliokunta piti kuntapohjaista hallintomallia muodollisen kuntapohjaisena ja kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia etäisinä. Se totesi yhtymävaltuuston päätösvallan demokraattisen perustan välilliseksi ja ohueksi vaikuttamismahdollisuudeksi.

Käsillä olevan hallituksen esityksen ehdotus laiksi kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa poikkeaa monella tavalla vuoden 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta ehdotuksestaan. Ensinnäkin on kysymys maakunnan itsehallinnon mahdollisesta kaventamisesta. Kuntayhtymälle ehdotettava kasvupalvelujen järjestämistehtävä 1) poikkeaisi valtiosääntöoikeudellisesta merkitykseltään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä; 2) kasvupalveluiden rahoitusosuus maakunnan kokonaisrahoituksesta on vähäisempi kuin sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osuus kuntien taloudessa; ja 3) Uudenmaan kuntayhtymä olisi myös merkittävästi pienempi kuin vuoden 2014 sote-uudistusesityksen mukaiset suuret kuntayhtymät. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymässä olisi perustamisvaiheessa neljä jäsenkuntaa

ja myöhemmin vähintään neljä ja enintään kaksikymmentäkuusi, jos kaikki Uudenmaan kunnat tulisivat sen jäseneksi.

Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä vastaava kuntayhtymä ei olisi pakkokuntayhtymä Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien osalta. Käsillä olevan kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan esityksen 2 §:n 1 momentin mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit (pääkaupunkiseudun kunnat) voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa yhteistoiminnassa.

Kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi vuoden 2019 alusta. Kuntayhtymän perustamisvaiheessa ja, ellei yksikään muu Uudenmaan kunta liittyisi kuntayhtymän jäseneksi, Helsingin asukasmäärä olisi 55,8 % pääkaupunkiseudun kuntien kokonaisasukasluvusta, Espoon 24,1 %, Vantaan 19,2 % ja Kauniaisten 0,8 %. Siinäkin tapauksessa, että kaikki Uudenmaan kunnat tulisivat jäseniksi, pääkaupunkiseudun suurten kuntien Helsingin, Espoon ja Vantaan asukasluku olisi yhteensä 69 % Uudenmaan maakunnan kokonaisasukasluvusta. Kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan myös sopia, että jokaisella kunnalla on asukaslukujen suhteesta riippumatta kuitenkin aina vähintään yksi ääni. Koska yhdessätoista Uudenmaan kahdestakymmenestä kuudesta kunnasta on vähemmän kuin 1 % Uudenmaan kokonaisasukasluvusta, vähintään yhden äänen sääntö vähentäisi suurten kuntien äänimäärää jonkin verran.

Käsillä olevassa esityksessä Uudenmaan kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi ehdotetun 10 §:n mukaan yhtymäkokous. Yhtymäkokouksmallissa jokaisella jäsenkunnalla olisi yhtä monta edustajaa yhtymäkokouksessa, mutta edustajien äänimäärä vaihtelisi jäsenkuntien asukasmäärien suhteessa siten kuin perussopimuksessa sovitaan. Toisin kuin yhtymävaltuutustomallissa, yksikään jäsenkunta ei voisi jäädä ilman edustajaa. Yhtymäkokousmalli tarjoaisi lähtökohtaisesti pienille kunnille ja niiden jäsenille kohtuullisen välillisen vaikuttamismahdollisuuden ja jokaiselle jäsenkunnalle yhden yhtymäkokousedustajan kunnan asukasmäärästä riippumatta.

Muilla Uudenmaan kunnilla kuin edellä mainituilla pääkaupunkiseudun kunnilla olisi oikeus liittyä kuntayhtymään ja myös oikeus jäädä sen ulkopuolelle. Riippumatta siitä, onko kunta kuntayhtymän jäsenkunta, kuntayhtymä järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Uudenmaan kuntien asukkailla olisi mahdollisuus kuntavaaleissa vaikuttaa kotikuntansa jäsenyyteen kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä.

Yhtymäkokousedustajan puuttumista lukuun ottamatta ei-jäsenkunnalla ja sen jäsenellä olisi samat maakuntalain 5 luvussa tarkoitetut asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet Uudenmaan kasvupalveluihin kuin kuntayhtymän jäsenkuntien asukkailla. Kuntayhtymään sovellettaisiin kuntalain (410/2015) 8 luvun kuntayhtymää koskevia säännöksiä siltä osin kuin laissa kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ei toisin säädettäisi. Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä koskevan lakiesityksen 5 §:n nojalla kasvupalvelukuntayhtymä järjestää ja tuottaa palvelut samalla tavalla kuin maakunta järjestäisi ja tuottaisi ne. Lisäksi Uudenmaan maakunnan asukkaalla ja alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä olisi maakuntalain 24 §:ssä tarkoitettu oikeus tehdä aloite kuntayhtymän toimintaa koskevassa asiassa ja kuntayhtymän olisi tiedotettava toiminnastaan Uudenmaan maakunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille riippu-

matta siitä, onko kysymyksessä jäsenkunnan vai ei-jäsenkunnan jäsen tai asukas. Kasvupalveluiden järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan esityksen 11 §:n mukaan kuntalain 16 luvussa säädetty muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän järjestämistehtäviään koskevaan päätökseen on jäsenkunnalla, sen jäsenellä sekä muulla Uudenmaan kunnalla ja sen jäsenellä. Muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän järjestämistehtäväänsä koskeviin päätöksiin on siten sama kaikilla Uudenmaan kunnilla ja niiden jäsenillä riippumatta kuntayhtymän jäsenyydestä.

Toisaalta Uudenmaan maakunnan itsehallintoa rajoittaisi kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lain 8 §:n säännös kuntayhtymän rahoituksesta. Valtiovarainministeriö maksaisi Uudenmaan kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymän rahoituksen rahoituslaista poiketen suoraan kuntayhtymälle. Siten Uudenmaan maakunnan valtuustolla ei olisi yleiskatteellisessa rahoituksessaan kasvupalveluiden laskennallista osuutta eikä mahdollisuutta päättää kuntayhtymän talousarvioista ja taloussuunnitelmasta. Uudenmaan valtuusto päättäisi kuitenkin strategiasta, joka kattaisi myös Uudenmaan kasvupalvelut ja joka ohjaisi kuntayhtymä järjestämiä kasvupalveluja.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Huolimatta siitä, että kuntayhtymän jäsenkunnan ja ei-jäsenkunnan jäsenen vaikuttamismahdollisuuksia pyrittäisiin lähentämään edellä tarkoitetuilla säännöksillä, Uudenmaan maakunnan jäsenten ja muiden maakuntien jäsenten vaikuttamismahdollisuudet jäisivät erilaisiksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 64/2010 vp todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuidistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Uudenmaan erillisratkaisulla turvattaisiin kansantaloutemme pääkaupunkiseudun suurten kuntien (Espoo, Helsinki, Vantaa) yleisen toimialan puitteissa tekemien yrityspalvelujen ja työllisyyden hoidon panosten ja maakuntien kasvupalveluihin osoittamien määrärahojen käyttämiseksi mahdollisimman tuottavalla tavalla. Pääkaupunkiseudun kunnilla on pai-

nava taloudellinen intressi työllisyyden, yritystoiminnan ja kotoutumisen edistämiseksi. Työttömyydellä on kielteinen vaikutus kuntien veroker-
tymään, ja kunnilla on työllistämistä edistävistä monialaisten yhteis-
palvelusta annettuun lakiin ja työttömyysturvalakiin perustuvasta pitkäai-
kaistyöttömiä koskevasta maksuosuudesta johtuva vahva intressi huo-
lehtia alueensa työllisyydestä ja maahanmuuttajista. Koko maan vieras-
kielisistä 48 % asuu pääkaupunkiseudulla.

Kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan la-
kiehdotuksen 4 §:n mukaan kuntayhtymä ja sen jäsenkunnat voisivat
sopia jäsenkuntien yleisen toimialan tehtävien hoitamisesta kuntayhty-
mässä. Yleisen toimialan elinvoimatehtävien hoitaminen kuntayhtymäs-
sä tapahtuisi korvausta vastaan. Se mahdollistaisi yleisen toimialan elin-
voimatehtävien ja lakisääteisten kasvupalvelujen tehokkaan koordinaa-
tion ja avaisi mahdollisuuden siirtää sopimusperusteisesti pääkaupunki-
seudun kuntien tehtäviä, osaamista ja toimintamalleja kuntayhtymään.
Kasvupalveluiden järjestäminen kaupunkien ei-lakisääteisiin elinvoima-
palvelujen (yleisen toimialan palvelut) kanssa samassa organisaatioissa
helpottaisi asiakkaan palveluprosessin integroimista ja palvelujen koor-
dinaatiota. Palveluiden yhteensovittaminen olisi ratkaisevan tärkeää
muun muassa Uudenmaan alueen korkeakoulujen kanssa tehtävän yhti-
teistyön kehittämiseksi, yritystoiminnan tukemiseksi ja pääkaupunkiseu-
dun maahanmuutosta saatavien voimavarojen hyödyntämiseksi. Tällä
olisi myönteinen vaikutus merkittävien resurssien kohdentamiseksi ja
onnistuneiden kotoutumis-, yritys- ja työllisyyspalvelujen kokonaisuuk-
sien rakentamiseksi.

Yksilön itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistaminen maakunnissa

Maakunnallisista kasvupalveluista säädetään alueiden kehittämisestä ja
kasvupalveluja koskevan lain 16 §:ssä. Sen mukaan maakunnalla on
velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja
osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien
kotoutumisen edistämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan
tulee varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen. Palkkatuen
myöntämisestä säädetään erikseen alueiden kehittämisen ja
kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa. Alueiden
kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 19 §:n mukaan maakunnan
on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa järjestettävä alueellaan
riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien
mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulee järjestää kasvupalveluja
erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymiseksi.
Nämä säännökset muodostavat maakunnallisten kasvupalvelujen
minimitason. Palveluista ja palveluprosesseista säädetäisiin tarkemmin
laissa julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista sekä
laissa kotoutumisen edistämisestä, joita koskevat hallituksen esitykset
annetaan eduskunnalle myöhemmin keväällä.

Muilta osin maakunnalla on laajaa harkintavaltaa kasvupalvelujen
järjestämisessä. Laissa alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen ra-
hoittamisesta säädetäisiin erilaisista tuista ja avustuksista ja niiden pal-
veluprosesseista.

Kasvupalvelut, mukaan lukien maakunnalliset kasvupalvelut, on
järjestettävä alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 14
§:n mukaan käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa ja valtion,
maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina
tarkoituksenmukaisina toimivina kokonaisuuksina. Maakuntien tulee

huomioida kasvupalveluja järjestäessään alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä pyrkiä kasvupalvelujen ja kuntien palvelujen tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Näin ollen maakunnan muiden kuin henkilöasiakkaiden työllisyyttä edistävien palvelujen järjestäminen on pitkälti maakunnan käsissä. Siinä tapauksessa, että esimerkiksi alueen kunnat tukevat kattavalla tavalla ja aktiivisesti elinkeinotoiminta, yrittäjyyttä ja yritystoiminnan edellytyksiä, maakunta voikin kohdentaa resurssinsa vaikeasti työllistyvien työllistymiseen ja muihin 19 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 19 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työllisyyskehitystä sekä työllistymistä ja osaamisen kehittämistä edistävien palvelujen saatavuutta valtakunnallisesti ja maakunta omalla alueellaan. Jos maakunnan työllisyystilanne tai palvelujen saatavuus poikkeaa merkittävästi muista maakunnista tai maakunnan eri osien kesken, valtio ja maakunta käsittelevät tarvittavia toimia ja niiden edellyttämiä resursseja vuosittaisissa alueiden kehittämisen keskusteluissa, jotka koskevat alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimeenpanoa. Alueiden kehittämisen keskustelujen johtopäätökset toimivat osaltaan valmisteluaineistona maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetussa valtion ja maakunnan neuvottelussa maakunnan taloudellista ohjausta varten. Maakunta päättää alueiden kehittämisen keskusteluissa sovittujen toimenpiteiden toteutuksesta. Elinkeinotoimintaa edistävien palvelujen minimitasosta ei säädetä ja maakunnan budjetti on yleiskatteellinen. Valtio ei myöskään korvamerkitse kasvupalveluja maakunnalle myöntämässään rahoituksessa. Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 11 §:ssä tarkoitetuissa alueiden kehittämisen keskusteluissa arvioiden kuitenkin myös maakunnan elinkeinotoiminnan edellytyksiä edistävien palvelujen saatavuutta. Niiden osalta palvelujen saatavuutta voidaan pitää riittävänä niiden järjestäjätahosta riippumatta. Jos alueen kuntien järjestämät palvelut voivat olla riittäviä alueen tarpeet huomioon ottaen.

Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 lausuntonsa PeVL 26/2017 vp maakunta- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen liittyvistä hallituksen esityksistä. Perustuslakivaliokunnan lausunto koskee hallituksen esityksiä 1) maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp), maakuntalaki sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja eräitä muita lakeja); 2) laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollosta (valinnanvapauslaki) sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp) ja 3) laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta (HE 52/2017 vp, tuottajalaki). Perustuslakivaliokunnan näkemys on pyritty huomioimaan alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan hallituksen esityksen valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta arvio lausunnossaan PeVL 26/2017, että sosiaali- ja terveyspalveluiden valinnanvapaus on merkityksellistä ihmisen itsemääräämisoikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta viittaa perustuslain 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslakivaliokunta viittaa pe-

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 24 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan kirjanpidollisesti eriytettävä kasvupalvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Kirjanpidollisen eriyttämisen tarkoitus on tehdä julkisen hallinnon tehtävien hoitamisen kustannukset läpinäkyviksi. Eriyttämisellä ei ole omaa tuotantoa vaikeuttavaa tarkoitusta eikä vaikutusta. Maakunnan on ehdotuksen 26 §:n mukaan tuottaessaan kasvupalveluja kilpailutilanteessa markkinoilla yhtiöitettävä toimintansa siten kuin maakuntalain 112–117 §:ssä säädetään. Maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuus vastaa kuntalain 126–128 §:ssä säädettyä eikä vaikeuta julkisen hallinnon tehtävää palvelujen turvaajana koskiessaan ainoastaan maakunnan omaan tuotantoa tilanteessa, jossa samat palvelut olisivat turvattavissa myös yksityisiä palveluntuottajia hyödyntämällä.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

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

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan

Hallituksen esitykseen maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy ehdotus kielilain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan kielilakia soveltaminen ulotettaisiin maakuntien viranomaisiin ja liikelaitoksiin. Lakiehdotuksessa säädettäisiin kielellisen aseman (yksikielisyys/kaksikielisyys) määräytymisestä ja yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista viranomaisissa. Ehdotuksen mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi

kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielilain mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joissa asiakkaiden kielelliset oikeudet ovat kielilain sääntelyä laajemmat.

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 kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jos ne jäävät kielilaissa säädettävän varaan.

Lakiehdotukseen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sisältyy 3 §:n säännös, jolla pyritään turvaamaan valtiolta maakunnalle siirtyvissä tehtävissä kielellisten oikeuksien säilyminen vähintään nykyisen tasoisina. Ehdotetun lain 3 §:ssä viitataan kielilain lisäksi lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja saamen kielilakiin (1086/2003).

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Järjestämisvelvollinen maakunta voisi ehdotuksen 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asettaa kasvupalveluiden tuottajille hyväksymismenettelyjä, joilla on liittymä perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Hyväksymisen tarkoituksena ei ole estää palveluntuottajan elinkeinotoimintaa sinänsä vaan mahdollistaa se, että maakunta valikoi niistä maakunnan tarpeisiin sopivat.

Perustuslakivaliokunnalla on käytäntöä koskien kuntien palvelusetelien käytön piiriin kuuluvien yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia hyväksymistä. Lausunnossaan PeVL 10/2009 vp perustuslakivaliokunta on katsonut, että palvelun tuottajien hyväksymisessä ei ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastettavalla tavalla, eikä lailla puututa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan sinänsä, vaan annetaan kunnalle mahdollisuus valita markkinoilla toimivista palvelujen tuottajista ne, joiden tarjonta vastaa kunnan tarpeita ja jotka täyttävä laissa säädettävät hyväksymisen edellytykset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena ollut ehdotus (HE 20/2009) ei ollut perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Kasvupalvelulain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu palveluntuottajan hyväksymismenettely ei ole perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 10/2009) valossa elinkeinovapauden toteutumisen este.

Oikeusturvan varmistaminen

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa se-

kä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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.

Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy myös ehdotus viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) muuttamisesta. Julkisuuslain muutosesityksessä on huomioitu lain soveltamisalan laajentaminen maakuntien hallintoon sekä yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityisiä henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Asiakastiedot ja yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan osalta säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 52/II–53/II).

Esitys ei sisällä säännöksiä siitä, mitä tietoja kunkin palvelun tuottamisessa asiakkaasta tarvitaan tai miten asiakastietoja on tarkoitus hyödyntää. Asiakkaiden henkilötietojen käsittelystä säädetään palveluja koskevassa lainsäädännössä ja valmisteilla olevassa esityksessä kasvupalveluiden tiedonhallinnasta. Tämän esityksen säännöksissä ilmaistaan lähinnä periaate, jota palveluita koskevassa lainsäädännössä ja tiedonhallintalaissa toteutetaan tarkemmilla säännöksillä.

Valvonta

Maakunnan olisi luotava omavalvontaohjelma kasvupalvelujen tuottamisen sekä saatavuuden ja laadun valvomiseksi. Maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluisivat Valtion lupa- ja valvontavirastolle, jolle valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät 1.1.2020 alkaen siirtyisivät aluehallintovirastoilta hallituksen esityksen HE 14/2018 vp mukaisesti. Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi tarkastusoikeus kasvupalvelun tuottajien toimintaan ja toimitiloihin.

Elina Isoksela
Neuvotteleva virkamies

LIITTEET

pp-esitys

JAKELU

Perustuslakivaliokunta