

Olli Mäenpää
30.5.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Oikeus työhön (PL 18 §)

1. lakiehdotuksen sääntelykohteena oleva kasvupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen liittyvät monelta osin perusteiltaan yksilön perusoikeuksiin, jotka kohdistuvat erityisesti oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen sekä julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta) on katsonut, että perustuslain 18 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvat edistämismuutokset (PeVL 47/2002 vp). Julkisen vallan tehtävänä on työllisyyden edistäminen ja pyrkimys turvata jokaiselle oikeus työhön. Siten julkisen vallan tulee muun muassa pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (PeVM 25/1994 vp). Kasvupalvelujen erityisluonteesta huolimatta niillä voidaan lisäksi katsoa käytännössä olevan yhtymäkohdista perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ei säädettäisi suoranaisesti yksilön oikeuksien ja etujen perusteista. Sen sijaan niistä olisi erityisesti kasvupalvelujen osalta tarkoitus säätää erikseen lakiehdotuksen 16 §:ssä mainitussa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista. Sääntelyehdotuksia on vasta tuossa yhteydessä mahdollista arvioida perusoikeuksien kannalta.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä

yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Ehdotettua sääntelyä ei esityksen perusteluissa ole arvioitu perustuslain hallinto-tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Tämä johtuu perustelujen mukaan (s. 200) siitä, että hallituksen esityksen sisältämillä laeilla ei ehdoteta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Sen sijaan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneisten ulkopuol- lelle säädettäisiin erikseen myöhemmin laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista.

Tätä näkemystä on arvioitava siltä kannalta, että 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä sää- dettäisiin maakunnan velvollisuudeksi järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahan- muuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Näistä palveluista säädettäisiin 1 momen- tin mukaan tarkemmin valmisteilla olevassa laissa julkisista rekrytointi- ja osaami- sen kehittämispalveluista.

1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan maakunta voi tuottaa nämä palvelut itse tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. Maakunta joko hyväksyy tällaiset palveluntuottajat tai tekee niiden kanssa puitejärjestelyn tai hankintaso- pimuksen. Säännösehdotus 22 §:n 1 momentissa määrittelee näin ollen maakun- nalle toimivallan antaa kasvupalvelujen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n kannalta on keskeinen kysymys kasvupalvelujen sisältö ja eri- tyisesti se, sisältyykö niiden toteuttamiseen säännöksen tarkoittamia julkisia hal- lintotehtäviä. Arviointia vaikeuttaa tältä osin se, että kasvupalvelujen tarkempaa sisällöllistä määritelmää ei sisälly lakiehdotukseen. Lakiehdotuksessa ei myöskään tältä osin viitata voimassa olevaan, näiden palvelujen kannalta relevanttiin lainsää- däntöön. Tosin kasvupalveluista säädetään lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mu- kaan myös kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (kotoutumislaki, 2010/1386), jonka määrittelemät palvelut siis ovat kasvupalveluja. Kotoutumislaki määrittelee myös yksilön oikeuksien, etujen ja velvollisuuksien perusteita ja niihin kohdistuvien julkisten hallintotehtävien hoitamista.

Kotoutumislaisissa säädetään muun muassa oikeudesta kotoutumissuunnitel- maan ja suunnitelman laatimisesta (11-16 §). Suunnitelmasta siihen liitty- vistä toimenpiteistä aiheutuu maahanmuuttajalle oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on selvitettävä hänelle kirjallisesti (17 §). Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 52/2005 vp), että kotoutumissuunnitelman tekeminen tai sen epääminen näyttivät eräiden lakiin lisättäviksi tuolloin ehdotettujen ko- toutumissuunnitelmaa koskevien säännösten perusteella voivan joissakin tapauksissa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömän oikeus- suojan tarpeen aiheuttavalla tavalla. Ainakin kotoutumissuunnitelman laati- misen epäämisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla (PeVL 42/2010 vp).

Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää kotouttamislaissa säädettyjen kriteerien toteutumista (23-24 §). Lisäksi omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, maahanmuuttajan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeytymiseen sekä maahanmuuttajan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 4–9 §:ssä säädetään (25 §). Laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuden siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (82 §).

Sikäli kuin säädettävä laki julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista sisältäisi työllistymissuunnitelman sisältöisiä toimia, voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 32/2012 vp), että työllistymissuunnitelma rinnastuu luonteeltaan pitkälti kotoumissuunnitelmaan, jota koskevaa päätöksentekoa valiokunta ei ole pitänyt tosiasiallisena hallintotoimena. Ainakin työllistymissuunnitelman laatimisen epäämisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla.

On mahdollista, että myös valmisteilla olevassa laissa määritellyt kasvupalvelut olisivat lakisääteisiä julkisia palveluja ja niiden toteuttamiseen sisältyisi julkisia hallintotehtäviä. Kasvupalveluilla on lisäksi kiinteä sidonnaisuus perusoikeuksiin. Eriytisesti 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.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioidessaan julkisia työvoimapalveluja koskevaa lakiehdotusta kiinnittänyt huomiota asetuksenantovaltuuteen, jonka mukaan asetuksella olisi rajoituksetta mahdollista poiketa siitä lain peruslähtökohdasta, että työvoimatoimisto sekä työvoima- ja elinkeinokeskus hoitavat julkisen työvoimapalvelun toimeenpanotehtävät. Valiokunnan arvion mukaan oli epäilyksetöntä, että julkisen työvoimapalvelun toimeenpanotehtävissä voi olla kysymys toimivallasta päättää yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista ja heidän etuuksistaan. Ehdotettu asetuksenantovaltuutus oli näin ollen merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n kannalta. Vaikka sen mukaan on mahdollista antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla, valiokunta piti selvänä, ettei laajuudessaan näin avoin valtuutus ole siinä tarkoitettu tapa siirtää tehtäviä (PeVL 47/2002 vp, s. 4).

Kasvupalvelujen tuottamiseen sisältyy esitetyt näkökohdat huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joskin niiden sisältö ja laajuus on vielä tuntematon. Näiden julkisten hallintotehtävien antaminen muulla kuin viranomaiselle eli ulkoistaminen on mahdollista perustuslain määrittelemissä puitteissa. Tarkempi arviointi myös tässä suhteessa edellyttäisi tietoa siitä, minkä sisältöinen lainsäädäntö määrittelee kasvupalveluja.

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 sekä kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevissa laeissa.

Esityksen perusteluihin ei sisälly lainkaan arviota myöskään siitä, onko ja millä tavoin ehdotettu ulkoistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen kasvupalvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perusteluissa ei myöskään muuten selvennetä ulkoistamisen laajuutta, vaikka myös tällä seikalla on merkitystä ulkoistamisen valtiosääntöisiä edellytyksiä arvioitaessa. Ulkoistamista koskevien säännösten käsittely edellyttäisi 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. Esimerkiksi muutoksenhaku kasvupalvelujen toteuttamista koskeviin päätöksiin ei olisi 1. lakiehdotuksen 40 §:n mukaan mahdollista, jos palvelun tuottaa muu kuin valtion tai maakunnan viranomainen. Myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa säännöstä ei tältä osin sisälly lakiehdotukseen. Ilmeisesti tarkoituksena on, että myöskään hallintolakia tai julkisuuslakia ei sovellettaisi tällaiseen palvelujen toteuttamiseen, koska sitä ei esityksen perusteluissa pidetä hallintotehtävän hoitamisena.

Sääntelykokonaisuuden kannalta näin keskeisten valtiosääntöoikeudellisten seikkojen arviointia ei voida jättää mahdollisten tulevien sääntelyjen yhteydessä tehtäväksi. Toisaalta tulevien sääntelyjen keskeistä sisältöä ei ole myöskään esitelty esityksen perusteluissa. Säädetävällä kasvupalvelulailla ei voida etukäteen perustaa avointa valtuutusta antaa kasvupalveluihin mahdollisesti myöhemmin sisällytettäviä julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle. 1. lakiehdotuksen 22 §:n tarkoittamasta ulkoistamisesta on näin ollen mahdollista säätää lailla vasta ja vain, jos ulkoistamisen sisältö ja laajuus sekä sen yhteensopivuus perustuslain 124 §:n vaatimusten kanssa on mahdollista arvioida kasvupalveluja määrittelevää lainsäädäntöä koskevan riittävän informaation perusteella.

Lakiesityksen perusteluista (s. 94) käy ilmi, että yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja on tarkoitus laajentaa ennakkollisesti 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

esitetty arviot. Tarkempi arviointi ei myöskään niiden osalta ole mahdollista, koska esityksessä ei tehdä selkoa valmisteltavan lainmuutoksen perusteista.

Kunnallinen itsehallinto

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.

Lakiin perustuva pääkaupunkiseudun kuntien kuntayhtymä poikkeaisi 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. Lainta soisiin 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 määritteli riittävästi kuntayhtymän toiminnan ja organisaation puitteet.

Kuntien vapaaehtoisesti perustama 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 sisältyvää erityissääntelyä voidaan pitää mahdollisena kunnallisen itsehallinnon kannalta arvioituna.

Myös muulla Uudenmaan kunnalla olisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi. Kuntalain 56 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenet määrittävät jäsenkuntien tekemässä perussopimuksessa, jota voidaan kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan muuttaa jäsenkuntien päätöksellä ja säännöksen mukaisessa menettelyssä. Kuntayhtymän jäsenyydestä voidaan kuitenkin tehtävien maakunnallinen erityisluonne huomioon ottaen säätää erikseen kuntalaista poiketen. Jäsenyyttä koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta, 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. Kunnallinen itsehallinto ei sinänsä estä säätämästä lailla kunnille kuuluvia tehtäviä maakunnan tehtäväksi. Rajoitus voisi tosin vaikeuttaa julkisen vallan edellytyksiä toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momenttiin perustuvaa velvollisuutta edistää työllisyyttä. Perusoikeussäännöksen ei kuitenkaan voida katsoa estävän tällaista sääntelyä, joskaan sen asialliset perusteet eivät käy ilmi esityksen perusteluista.