Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
PÄÄTÖS	283 N1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2024/7163	11.11.2024

Viite
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyyntö

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Osastopäällikkö Linnéa Johansson

Asia

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta, HE 120/2024 vp

Päätös

Lausuntopyyntö

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt maakunnan hallitukselta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta, HE 120/2024 vp. Lausunto on annettava viimeistään 11.11.2024 klo 12.00.

Lainsäädäntövalta

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 4 kohtien mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, maakunnan virkamiehiä, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 13, 14, 22 ja 23 kohdan mukaan eräin poikkeuksin sosiaalihuolto, opetus, elinkeinotoiminta ja työllisyyden edistäminen.

Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien valmiutta poikkeusolojen varalta ja sen 30 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnan viranomaisilla on hallintotoimivalta työvelvollisuuden määräämistä koskevissa asioissa.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja siihen nyt ehdotettavia muutoksia, jotka koskevat työvoimapalveluiden järjestämistä palkkatuen myöntämisen osalta, ei sovelleta Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan mukaan työllisyyden edistäminen kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan ja tämän nojalla on hyväksytty työmarkkinapoliittisesta toiminnasta annettu maakuntalaki (landskapslagen (2006:8) om arbetsmarknadspolitisk verksamhet) ja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisesta annettu maakuntalaki (landskapslagen (2006:9) om Ålands arbetsmarknads- och studiestödsmyndighet).

Maakunnan hallituksen lausunto on käsitelty Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittisessa lautakunnassa.

Ehdotuksen sisältö

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin (380/2023) ehdotettujen muutosten lisäksi muutoksia ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron takia myös valmiuslakiin (1552/2011) koskien viranomaisten tehtäviä työvelvollisuuteen ja työnvälityspakkoon sekä työvelvollisuusrekisteriin liittyen. Tarkoituksena on, että tiettyjä työvelvollisuutta ja työnvälityspakkoa koskevia hallintotehtäviä voitaisiin siirtää maakunnan viranomaisille itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella.

Kokonaisuudistuksessa arvioidaan valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet. Osana toimeksiantoa valmistelussa pyritään huolehtimaan myös siitä, että valmiuslain soveltamisesta sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvästä toimivallanjaosta Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä ei jää Ahvenanmaalla lainsäädännön perusteella epäselvyyttä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Maakunnan hallituksen lausunto

Maakunnan hallitus toteaa aluksi, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole käynnistänyt vuoropuhelua maakunnan hallituksen kanssa esityksen valmistelun aikana, vaikka siinä on Ahvenanmaan kannalta hyvin merkittäviä ehdotuksia. Ministeriö on siis laiminlyönyt Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 33 §:n mukaisen velvollisuutensa.

Maakunnan hallitus katsoo, että työvoimapalveluita koskeva lainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Lakia työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) ei siis sovelleta Ahvenanmaalla poikkeusoloissa eivätkä Ahvenanmaan yksityiset ja julkiset työnantajat voi soveltaa valmiuslain 91 §:än ehdotettua muutosta. Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä ei voi valtakunnan lailla määrätä valtakunnan viranomaisille niiltä osin kuin ne koskevat Ahvenanmaata eikä valtakunta voi yksipuolisesti valmiuslailla tehdä niin, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (38/2023) sovellettaisiin Ahvenanmaalla. Ei ole olemassa mitään juridisia perusteita sille, että poikkeusoloissa poikettaisiin työmarkkinapoliittisesta toiminnasta annetusta maakuntalaista (landskapslagen (2006:8) om arbetsmarknadspolitisk verksamhet) ja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisesta annetusta maakuntalaista (landskapslagen (2006:9) om Ålands arbetsmarknads- och studiestödsmyndighet). Itsehallintolain 69 §:n nojalla valmiuslain muutokset eivät voi tältä osin olla ristiriidassa itsehallintolain toimivallan jaon kanssa tai muuttaa lainsäädäntövaltaa. Näin ollen sopimusasetusta ei voi tässä tapauksessa käyttää välineenä hallintotoimivallan siirtämiseen valtakunnan viranomaisilta maakunnan viranomaisille, koska työvoimapalvelut jo kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan ja koska valmiuslain 91 §:än

ehdotettu muutos ei aiheuta mitään velvollisuuksia Ahvenanmaan yksityisille tai julkisille työnantajille olla palkkaamatta työnhakijoita, kun työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ei ylipäätään sovelleta Ahvenanmaalla.

Näin ollen valtakunta voi säätää lakeja koskien valmiutta poikkeusolojen varalta, mutta ei maakunnan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista. Maakunta taas puolestaan voi säätää lakeja maakunnan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista, mutta ei valmiudesta. Jos halutaan, että maakunnan hallituksella ja sen alaisilla viranomaisilla on valmiutta poikkeusolojen varalta koskevia velvoitteita, itsehallintolakia täytyy muuttaa. Tätä ei voi ratkaista valmiuslakia muuttamalla, koska valtakunta ei valtakunnan lailla voi määrätä maakunnan viranomaisille tehtäviä. Koska Ahvenanmaan maakunnalla ei ole valmiutta poikkeusolojen varalta koskevaa lainsäädäntövaltaa, kenelläkään ahvenanmaalaisella virkamiehellä ei ole valmiusvelvoitetta eikä tämä muutu poikkeusoloissa. Ahvenanmaalaisilla viranomaisilla ei siis ole edellytyksiä hoitaa valmiustehtäviä, vaikka solmittaisiin itsehallintolain 32 §:n mukainen sopimusasetus, kun vain maakuntalailla maakunnan virkamiehille voidaan asettaa velvoitteita.

Muita ratkaisuvaihtoehtoja, joita maakunnan hallitus on ehdottanut valtakunnan viranomaisille, ovat se, että Ahvenanmaa jo nyt maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla ottaisi valmiutta poikkeusolojen varalta koskevan lainsäädäntövallan itselleen, tai että Ahvenanmaalle säädettäisiin oma valmiuslaki itsehallintolain 69 §:n mukaisesti.

Itsehallintolain 69 § ei myöskään tue sellaista vaihtoehtoa, että valtakunta valtakunnan lailla, kuten valmiuslailla, tekisi poikkeuksia tai poikkeaisi itsehallintolain toimivallan jaosta ja siitä, mitä sovellettavassa maakuntalainsäädännössä säädetään. Ehdotettua valmiuslain sääntelyä ei siis sovelleta Ahvenanmaalla ja ahvenanmaalaiset toimijat ja maakunnan virkamiehet ovat edelleen velvollisia noudattamaan työmarkkinapoliittisesta toiminnasta annettua maakuntalakia (landskapslagen (2006:8) om arbetsmarknadspolitisk verksamhet) ja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisesta annettua maakuntalakia (landskapslagen (2006:9) om Ålands arbetsmarknads- och studiestödsmyndighet).

Lisäksi maakunnan hallitus toteaa, että Ahvenanmaan valtuuskunta on työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan lausunnossa katsonut, että työnvälityspakko kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (kirje nro 5/24, 6.9.2024, D 10 24 05 11). Ahvenanmaan valtuuskunta ei ole asian valmistelussa kuullut maakunnan hallitusta, mikä on erikoista ottaen huomioon Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli itsehallintolain 56 §:ssä tarkoitettuna riippumattomana ja puolueettomana neuvoa antavana elimenä. Mainittakoon vielä, että valtakunnan ja Ahvenanmaan välinen toimivaltakysymys voidaan ratkaista lopullisesti vain itsehallintolain 19 §:n mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa tai itsehallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimivaltakiistoissa korkeimman oikeuden toimesta.

Siltä varalta, että työnvälityspakon katsottaisiin kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, maakunnan hallitus toteaa, että esityksessä ehdotetaan, että tiettyjä tehtäviä siirrettäisiin Ahvenanmaan maakunnalle sopimusasetuksella. Tästä ehdotuksesta ei ole ylipäätään keskusteltu maakunnan hallituksen kanssa, vaikka siinä onkin kyse tehtävistä, joita ei aiemmin ole säännelty sopimusasetuksella eikä edes valmiuslailla. Sopimusasetus edellyttää, että molemmat osapuolet ovat yhtä mieltä sen sisällöstä ja että myös etukäteen on selvitettävä, onko kyseisessä tapauksessa edes ylipäätään mahdollista käyttää sopimusasetusta.

Maakunnan hallitus toteaa sen perusteella, mitä esityksestä käy ilmi, että työnvälityspakkoa ja työvelvollisuusrekisterin perustamista koskevan sopimusasetuksen käytännön toimivuudelta puuttuu tiettyjä edellytyksiä. Esimerkiksi valmiuslakiin ehdotettavien 103 ja 103 a §:n kaltaisia säännöksiä salassapidon rikkomisesta tarvittaisiin sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädäntöön, jotta Ahvenanmaan viranomaiset voisivat antaa ja vastaanottaa tietoja. Salassapidon rikkomista koskevien säännösten tulee olla laissa eikä niitä voida ottaa käyttöön sopimusasetuksella. Esityksessä ehdotetaan, oikeusministeriöltä ja tietosuojavaltuutetun toimistolta saatujen huomautusten jälkeen ja laajoin Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen oikeusvaltioperiaatteeseen, Suomen perustuslain 10 § 1 momentin mukaiseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilötietojen suojaan perustuvin perusteluin, valtakunnan viranomaisille valmiuslain 103 ja 103 a §:än salassapidon rikkovia säännöksiä muualla Suomessa asuvien perusoikeuksien turvaamiseksi. Vaikka oikeusvaltioperiaatteesta, yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sekä tietosuoja-asetuksen mukaisesta henkilötietojen suojasta johtuvat vaatimukset koskevat myös ahvenanmaalaisia, mitään vastaavia vaikutusarvioita ei ole heidän osaltaan tehty eikä kysymystä ahvenanmaalaisia ihmisiä ja viranomaisia koskevista vastaavista salassapidon rikkovista säännöksistä ole otettu huomioon. Tämä on hyvin puutteellista lainvalmistelua, ja valmiuslain 91 §:än ehdotetun sääntelyn, jonka mukaan "*Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus*", on katsottava olevan ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen, yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä tietosuoja-asetuksen säännösten kanssa, koska kyseisellä kehittämis- ja hallintokeskuksella tai edes ahvenanmaalaisilla viranomaisilla ei olisi laillisia edellytyksiä hoitaa työnvälityspakkoon liittyviä tehtäviä, jos sopimusasetus voitaisiin solmia.

Sen lisäksi, että valmiuslain 91§:än ehdotettu sääntely on vastoin itsehallintolain toimivallan jakoa, Suomen perustuslakia ja tietosuoja-asetusta, myös valtakunnan on itsehallintolain 33 §:n vaatimusten perusteella varmistettava, että jos ahvenanmaalainen viranomainen käsittelee työnvälityspakkoon liittyviä tietoja, valtakunnan viranomaisten kaikki rekisterit ja IT-järjestelmät, joita tehtävän suorittamiseen tarvitaan, ovat saatavilla ja toimivat täysin ruotsin kielellä. Näin ei ole tällä hetkellä, ja koska millään viranomaisella ei tällä hetkellä ole valmiita järjestelmiä työnvälityspakon ja työvelvollisuuden hoitamiseksi

Ahvenanmaalla, maakunnan hallitus ei yhdy siihen johtopäätökseen, että Ahvenanmaan osalta olisi kyse vain vähäisistä kustannuksista.

Kokoava arvio ja ehdotuksia jatkovalmistelua varten
Itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan mukaan työllisyyden edistäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Lainsäädäntövalta on pois sulkeva. Itsehallintolaissa ja valtakunnan lainsäädännössä ei kummassakaan ole perusteita itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön toimivallan jaosta poikkeamiselle. Siksi valmiuslain 91 §:än ehdotettua sääntelyä, joka perustuu työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin (380/2023), ei voida soveltaa Ahvenanmaalla eikä kyseinen sääntely siten ole itsehallintolain 69 §:n mukaan mahdollista.

Valmiuslain 91 §:ään ehdotettu sääntely on myös vastoin Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua oikeusvaltioperiaatetta, Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa sekä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen suojaa, koska vaikka jos sopimusasetus voitaisiin solmia, laissa ei ole tukea sille, että kehittämis- ja hallintokeskus tai edes ahvenanmaalaiset viranomaiset voisivat antaa tai saada ehdotettujen työnvälityspakkoa ja työvelvollisuutta koskevien tehtävien suorittamisessa tarvitsemiaan henkilötietoja. Myöskään rekisterinpitäjiä ei ole eikä ahvenanmaalaisilla ole mahdollisuutta tarkistaa, että henkilötietoja käsitellään asianmukaisesti.

Maakunnan hallitus on monissa yhteyksissä tuonut esiin, että jos valtakunnan ja Ahvenanmaan välille halutaan toimiva valmiusasioihin liittyvä järjestelmä, itsehallintolakia on muutettava. Maakunnan hallitus on myös esittänyt, että tietyille jo nyt Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluville oikeudenaloille voi olla syytä sisällyttää myös poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntövaltaa. Voi olla myös perusteltua harkita erillisen valmiuslain säätämistä Ahvenanmaata varten. Se hyväksyttäisiin itsehallintolain 69 §:ssä säädetyllä tavalla. Tietyiltä osin myös tarvittavia itsehallintolain 32 §:n mukaisia sopimusasetuksia voidaan tehdä, jos muut lakiin perustuvat edellytykset täyttyvät.

Joka tapauksessa kaikki Ahvenanmaata koskevat valmiuskysymykset on käsiteltävä yhdessä, ei koordinoimattomasti erillisissä lakiehdotuksissa pelkästään valtakunnan lainsäädännössä. Jotta Ahvenanmaalle saataisiin toimiva valmiusrakenne, lähtökohdan tulee olla sama kuin koko valtakunnan valmiuslainsäädännön uudistuksessa, eli että viranomaiset myös poikkeusoloissa mahdollisimman pitkälle hoitavat tavanomaisia tehtäviään ja että normaaliolojen rakenteita käytettäisiin myös poikkeusoloissa.

Ahvenanmaata koskeva valmiuslain 91 §:än ehdotettava kirjaus on poistettava siihen saakka, kunnes saavutetaan kokonaisratkaisu sen osalta, miten valmiutta koskevat tehtävät hoidetaan Ahvenanmaan maakunnassa poikkeusolojen varalta ja niiden aikana. Itsehallintolain mukainen toimivallan jako ja Ahvenanmaan erityisasema ylipäätään on otettava huomioon valmiuslainsäädännössä, ja

valmiuslainsäädäntö on sopeutettava itsehallintolakiin ja Ahvenanmaan erityisasemaan.

Ministeri Jesper Josefsson

Osastopäällikkö Linnéa Johansson

TIEDOKSI Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittinen lautakunta
Ahvenanmaan valtuuskunta
Oikeusministeriö