Olli Mäenpää
18.11.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp)

Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvät kysymykset

Valmiuslakiin ehdotettuja muutoksia koskeva lainsäädäntövalta

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki määrittelee lainsäädäntövallan jakautumisen perusteet valtakunnan ja maakunnan välillä. Itsehallintolain tarkemmin määrittelemin perustein lainsäädäntövalta on jaettu asiaryhmittäin valtakunnan ja maakunnan välillä.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat on määritelty itsehallintolain 27 §:ssä, ja niitä asioita koskevia lakeja sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnan lainsäädäntövaltaa kuuluvat asiat puolestaan määritellään itsehallintolain 18 §:ssä, ja näitä asioita koskevia maakuntalakeja sovelletaan vain maakunnassa.

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslakiin ehdotettujen muutosten kohteena ovat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä valmiuslaissa määritellyt työnvälityspakko ja työvelvollisuus. Myös hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta, joten niistä säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetut säännökset tulevat sovellettaviksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Valmiuslakiin ehdotettujen muutosten soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa

Edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti valmiuslaki tulee sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa (ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 15). Valmiuslaki määrittelee viranomaisille toimivaltaa puuttua yksilön perusoikeuksiin ja poikkeusoloissa välttämättömistä rajoituksista perusoikeuksiin. Tämä arvio koskee myös valmiuslakiin nyt ehdotettuja muutoksia. Ehdotettujen toimivaltuuksien sisältö ja luonne ovat omiaan korostamaan vaatimusta toimivaltaisia viranomaisia koskevan sääntelyn selkeydestä (ks. myös PeVL 72/2022 vp, kappale 6).

Lakiehdotukseen sisältyvien toimivaltamäärittelyjen perusteiden kannalta voidaan todeta, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan hallinnollinen toimivalta mää-

räytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin lainsäädäntövalta. Tämän lähtökohdan mukaisesti itsehallintolain 30 §:ssä säädetään, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset ja 20 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Koska valmiuslakiin ehdotetuista muutoksista säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, myös vastuu näiden muutossäännösten soveltamisesta ja hallinnollisesta toimeenpanosta kuuluu valtakunnan viranomaisille.

Lakiehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), joka on valtakunnan viranomainen, vastaisi myös Ahvenanmaan maakunnassa valmiuslaissa säädetystä työnvälityspakosta (91 §) ja se antaisi 97 §:ssä tarkoitetun työvelvollisuuteen perustuvan työmääräyksen. KEHA-keskuksella olisi myös toimivalta vastata 103 §:ssä tarkoitetun työvelvollisuusrekisterin perustamisesta. Toimivaltaista viranomaista koskeva sääntely lakiehdotuksessa mukautuu siihen itsehallintolain mukaiseen lähtökohtaan, että vastuu valmiuslain soveltamisesta ja hallinnollisesta toimeenpanosta kuuluu valtakunnan viranomaisille. Toimivaltaa koskevaa sääntelyä lakiehdotuksessa voidaan myös pitää riittävän selkeänä.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta asiasta säädettäessä lakiin voidaan sisällyttää viittauksia myös valtakunnan muuhun lainsäädäntöön, jos se on perusteltua muun muassa lain hallinnollisen toimeenpanon kannalta. Työnvälityspakkoa koskevaan valmiuslain 91 §:ään ehdotetussa muutossäännöksessä voidaan siten viitata työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa määriteltyihin kunnallisiin työvoimaviranomaisiin, joiden toimivaltaan kuuluu työnvälityspakon toteuttaminen valtakunnan alueella. Sen sijaan vastaava toimivalta Ahvenanmaan maakunnassa kuuluisi lakiehdotuksen mukaan KEHA-keskukselle. Sääntely vastaa myös tältä osin hallinnollisen toimivallan määrittelyä koskevaa itsehallintolain sääntelyä, ja sitä voidaan pitää riittävän selkeänä.

Sopimusasetuksen käyttäminen valmiuslain toimeenpanossa

Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (*sopimusasetus*) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, että työvelvollisuuden toimeenpanosta ja työnvälityspakosta vastaisi Ahvenanmaan maakunnan viranomainen ja että tästä säädettäisiin sopimusasetuksella.

Tarkoituksena on, että asiasta sovitaan ja tähän liittyvä tasavallan presidentin asetus valmistellaan erikseen (s. 18-19). Jos tehtäviä ei kuitenkaan siirrettäisi sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnalle, KEHA-keskus toimeenpanisi poikkeusoloissa työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määräämisen maakunnassa itsehallintolain 30 §:ssä säädetyn mukaisesti (s. 27-28).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valmiuslain säätämisen yhteydessä huomiota siihen, että valmiuslaki tulee sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla, mikä saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Valiokunta piti Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15, ks. myös PeVL 29/2022 vp, kappale 47).

Valiokunta on toistanut painokkaasti tämän kannanoton mietinnössään PeVM 1/2021 vp, kappale 21. Myös valmiuslakiin nyt ehdotettujen muutosten mukaisten hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa olisi vastaavasti tärkeää päättää ensisijaisesti sopimusasetuksella. Sopimusasetuksessa on mahdollista määritellä myös sen kohteena olevien hallintotehtävien rahoituksen perusteet.

Koska sopimusasetuksen antaminen edellyttää myös maakunnan hallituksen suostumusta, perustuslakivaliokunnan kannan toteuttamiseksi olisi välttämätöntä valmistella sopimusasetus hyvissä ajoin yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välillä. Kun otetaan huomioon, että nyt käsiteltävien lakiehdotusten on tarkoitus tulla voimaan jo 1.1.2025, sopimusasetuksen valmistelu olisi aiheellista toteuttaa kiireisesti.

Lainsäädäntövalta maakunnan viranomaisia koskevissa asioissa

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa, kuten valmiuslainsäädännön toimeenpanossa, huolehtivat kuitenkin valtakunnan viranomaiset eivätkä maakunnan viranomaiset. Koska valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevat asiat kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan mukainen maakunnan lainsäädäntövalta ei tule sovellettavaksi valmiuslain toimeenpanoviranomaisista säädettäessä.

Sen sijaan maakunnan hallituksen suostumuksella annettavassa sopimusasetuksessa voidaan itsehallintolain 32 §:n mukaisesti siirtää maakunnan viranomaiselle valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä muun muassa valmiuslain toimeenpanossa. Tällä tavoin siirrettyä hallinnollista toimivaltaa käyttävä maakunnan viranomainen määritellään sopimusasetuksessa, joka edellyttää myös tältä osin maakunnan hallituksen suostumusta. Lähtökohtana voidaan pitää, että tällaisen siirrettyä toimivaltaa käyttävän maakunnan viranomaisen perusteista on säädetty maakuntalailla.

Kun maakunnan viranomaiset huolehtivat sopimusasetuksessa määritellyn siirron perusteella valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa, niiden toimintaan ja menettelyyn siirretyn toimivallan käytössä sovelletaan valtakunnan hallintolakia ja julkisuuslakia. Näiden lakien sisältö vastaa varsin pitkälle vastaavia maakunnan lakeja. Tehtäviä hoidettaessa tulevat noudatettaviksi myös yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvat vaatimukset, joita noudatetaan henkilötietojen käsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslaissa säädetään osin myös sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin (PeVL 29/2022 vp, kappale 48). Valmiuslain valmisteilla olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi siksi välttämätöntä selvittää erikseen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä toimivallan ja hallintovallan jakoa poikkeusoloissa ja myös mahdollista lainsäädännön selkeyttämisen tarvetta tältä osin.

Työvelvollisuusrekisteriä ja viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia valmiuslain 103 §:n säännöksiin, jotka koskevat työvelvollisuusrekisteriä. Lisäksi valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 103 a §, jossa säädettäisiin siinä mainituille viranomaisille oikeus saada salassa pidettäviä tietoja eri rekistereistä ja muilta viranomaisilta niiden tehtävien suorittamista varten.

Ehdotettu laintasoinen sääntely koskee valmiuslain soveltamisessa välttämättömiä tietoja työvelvollisuusrekisterissä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista viranomaisten välillä poikkeusoloissa. Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan nojalla lainsäädäntövalta kuuluu näiltä osin valtakunnalle.

Maakunnan toimivalta työllisyyden edistämisessä

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan mukaan työllisyyden edistämistä koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Lakia työvoimapalveluiden järjestämisestä ei siksi sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa. Tämä koskee myös 1. lakiehdotuksen sisältämiä muutoksia kyseiseen lakiin.