



27.8.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.7.2021, VN/846/2018

## **Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

### **Esityksen pääkohdat**

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Laki korvaisi vuoden 1991 itsehallintolain. Tavoitteena on ajantasainen laki ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan pääasiassa nykyisen itsehallintolain periaatteisiin perustuvaa järjestelmää eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välisen Ahvenanmaata koskevan lainsäädäntövallan jakautumiselle. Ehdotus ei pohjimmiltaan merkitse muutosta nykyiseen lainsäädäntövallan jakoon maakunnan ja valtakunnan kesken.

Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon talousjärjestelmä vastaisi nykyistä tasoitusjärjestelmää, sellaisena kuin se on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021 (lait 98/2020 ja 911/2020). Valtionverotus kuuluisi edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja kunnallisverotus jäisi maakuntapäivien toimivaltaan.

Lainsäädäntövallan jakoa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkennettaviksi niin, että eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen toimivallanjakoon on vastaisuudessa helpompi tehdä eräitä muutoksia. Ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäivien nykyistä lainsäädäntövaltaa voidaan laajentaa eräillä toimivallan aloilla yksinkertaisemmin kuin perustuslain säätämisyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä, jotka yleensä vaaditaan itsehallintolakia muutettaessa. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajennukseen tulevien vuosikymmenten aikana vaikuttaa se, miten Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää tulevaisuudessa toimia, tarvittaessa yhteistyössä eduskunnan kanssa. Itsehallinnon nykyisen lainsäädäntövallan laajentamisen tarve ja kiinnostus sitä kohtaan Ahvenanmaalla punnitaan siten maakuntapäivävaaleissa.

Ehdotettu laki on käsiteltävä perustuslain säätämistä koskevassa järjestyksessä ja hyväksyttävä Ahvenanmaan maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä, jotta se tulisi voimaan. Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1.1.2024.

### **Valtiovarainministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Ahvenanmaan maakunnan talousjärjestelmä, eli tasoitusjärjestelmä (ehdotuksen 9 luku) vastaisi sisällöltään vuoden 2021 alusta voimaan tulleita säännöksiä. Valtiovarainministeriö puoltaa tätä, mutta esittää jäljempänä joitain tarkentavia huomioita myös tältä osin.

Muutoksia verotustoimivaltaan ei ehdoteta, mikä on hyvä ja perusteltu näkemys. Verotusta koskevan toimivallan tulee kuulua jatkossakin eduskunnan toimivaltaan. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, jonka osalta toimivaltaa ei voida valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan siirtää eduskunnalta, koska verotuksellisen toimivallan siirrolla valtakunnan toimivallasta maakunnan toimivaltaan olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sekä valtakunnalle että maakunnalle. Näitä vaikutuksia on käsitelty laajasti valtiovarainministeriön 15.9.2017 päivätyssä lausunnossa (VM/1353/00.00.05/2017) Ahvenanmaa-komitean mietinnöstä.

### **Ehdotettu talousjärjestelmä**

Maakunnan menojen kattamiseksi tarkoitettu talousjärjestelmä on rakennettu siten, että kaikki valtiolle tulevat tulot ja verot on huomioitava joko tasoituksessa (59§) tai verotasoituksessa (63 §). Poikkeuksen muodostavat yleisradiovero sekä uudet valtion lainat, jotka ovat ainoat valtion budjettitulot, joita ei ehdoteta talousjärjestelmässä huomioitaviksi (58 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleisradioveron poissulkemisen syynä on se, että Ahvenanmaalla kannetaan mediamaksua. Vastaavasti olisi perusteltua sulkea apteekkivero pois tasoituspohjasta, koska Ahvenanmaalla kannetaan apteekkimaksua.

Valtion tuloista enemmistö on verotuloja, mutta valtiolla on vuosittain huomattava määrä muitakin tuloja kuten osinkotuloja, omaisuuden myyntituloja ja tuloja EU:lta. Tämä saattaa hämärtää pääasiallisen sisällön sivulla 2 olevassa tekstissä: ”Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otetaan valtion tilinpäätökseen. Verot palautettaisiin sen jälkeen tasoitusjärjestelmän kautta.” Valtiovarainministeriön mielestä jälkimmäinen lause tulisi korvata HE 19/2020 (s. 3) mukaisesti: Valtion talousarviosta siirretään varoja maakuntaan itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten.

Voimassa olevan itsehallintolain 48 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi, onko säädetyt perusteita muuttaa tasoitusperustetta, ja tekevät ehdotuksensa Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Vastaavaa säännöstä ehdotetaan 62 §:ään, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ja valtiovarainministeriöllä on yhteinen näkemys, että arviointitilaisuus pyritään järjestämään ensimmäisen kerran loka-marraskuussa 2023. Valtiovarainministeriö yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että tuolloin olisi käytettävissä tiedot vuoden 2021 verotuksesta ja valtion vuoden 2024 talousarvioesityksestä. Seuraava kolmivuotiskokous pidettäisiin noin kolmen vuoden kuluttua (kahden kuukauden tarkkuudella) ensimmäisestä kokouksesta.

### **Maaherran nimitysmenettely**

Voimassaolevan Ahvenanmaan itsehallintolain 4 §:n mukaan maaherra edustaa maakunnassa hallitusta ja ehdotuksen 20 §:n mukaan maaherra on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Sen vuoksi on tärkeää, että sääntely on mahdollisimman yhdenmukaista valtionhallinnon yleisen sääntelyn kanssa ja mahdollisia poikkeuksia on vain niissä kohdin,

jotka ovat aivan välttämättömiä Ahvenanmaan erityisaseman perusteella. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksessa Ahvenanmaan itsehallintolaiksi ja ehdotuksen maaherraa koskevassa 20 §:ssä tulisi ottaa huomioon seuraavat näkökohdat.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 16 §:ssä säädetään valtion aluehallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan maaherra on valtion ylimmän johdon virkamies (valtion virkamieslaki 750/1994, 26 §) ja häneen sovelletaan valtion virkamieslakia ja myös sen ylintä virkamiesjohtoa koskevia säännöksiä, Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyin poikkeuksin.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tulee selkeästi säätää, miltä osin poiketaan valtion virkamieslain säännöksistä. Ei riitä, että asiasta mainitaan ehdotuksen 20 §:n perusteluissa, kuten muun muassa valtionhallinnon ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksien (VML 8.2 §) tai nimityspäätöksen valituskiellon osalta (VML 59 §). Poikkeukset tulee lisätä itse säädöstekstiin, sillä muuten jää avoimeksi, milloin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetty on poikkeus valtion virkamieslaista ja milloin sitä noudatetaan valtion virkamieslaissa säädetyin lisäksi.

Peruslähdekohdan tulisi myös nimittämismenettelyn osalta olla sama kuin voimassaolevassa lainsäädännössä, maaherran viran täyttömenettelyssä sovelletaan sekä virkamieslainsäädännön että itsehallintolain säännöksiä.

Maaherran kelpoisuusvaatimuksina tulee olla valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa säädetyt valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset, ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Tämä ei estä säätämästä maaherralle myös muita Ahvenanmaan itsehallinnon edellyttämiä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Myös valtion virkamieslaki lähtee siitä, että niin sanottuun ylimmän johdon virkaan, kuten maaherran virkaan, vaadittavista muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää erikseen. Nykytilaan verrattuna on selkeä heikennys, jos maaherralta ei edellytettäisi muun muassa ylempää korkeakoulututkintoa, niin kuin muulta valtion ylimmältä virkamiesjohdolta.

Ehdotuksen perusteluissa viitattu perustuslain 125 § ei sellaisenaan aseta viralle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, vaan PL 125 §:n yleisiä nimitysperusteita (taito, kyky, koeteltu kansalaiskunto) arvioidaan suhteessa virkaan säädettyihin yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, viran tehtäväpiiriin ja virkaan kuuluviin konkreettisiin tehtäviin. Maaherran viran avoimeksi julistamisesta ei ole tarvetta säätää erikseen. Valtion virkojen valtakunnallisesti haettavaksi julistamisesta säädetään valtion virkamieslain 6 a §:ssä. Perusteluista ei selkeästi käy myöskään ilmi, miksi ehdotuksen mukaan maaherran viran julistaa haettavaksi sekä valtioneuvosto että Ahvenanmaan hallitus. Maaherran virka on valtion virkamieslaissa säädetty valtion viraston päällikön virka, jossa työnantajana on valtio ja jonka haettavaksi julistamisen tulee olla valtioneuvoston päätettävissä.

Perustelujen mukaan säännös ehdotetaan otettavaksi itsehallintolakiin, koska viran haettavaksi julistamistavan ehdotetaan myös sisältävän vastaavia toimenpiteitä Ahvenanmaan hallituksen taholta, mutta esityksestä ei käy ilmi, mitä nämä vastaavat toimenpiteet ovat ja miksi viran avoimeksi julistaminen edellyttäisi Ahvenanmaan hallituksen päätöstä.

Ehdotuksen mukaan maaherraksi voidaan nimittää myös henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta joka on antanut nimitykselle suostumuksensa. Valtion virkamieslain 6 b §:n mukaan valtion virat, mukaan lukien valtion ylimmät virat, täytetään avoimella julkisella hakumenettelyllä. Valtion virkamieslain 6 d §:n mukaan virkaan voidaan nimittää vain sitä hakenut henkilö. Ehdotus heikentää virantäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, eikä ehdotuksen perusteluista käy ilmi, miksi valtion virkamieslain 6 d § ja avoin ja läpinäkyvä hakumenettely tulisi voida ohittaa. Virka voidaan valtion virkamieslain 6 c §:n 2 momentin mukaan tarvittaessa ilmoittaa uudelleen haettavaksi tai hakuaikaa jatkaa. Näin voitaisiin toimia tilanteessa, jossa nimityksestä ei saavutettaisi yksimielisyyttä tasavallan presidentin ja maakuntapäivien puhemiehen välillä. Tällä ei rajoitettaisi maakuntapäivien oikeutta tai mahdollisuutta asettaa ehdokkaaksi vain niitä henkilöitä, jotka ovat siihen mennessä hakeneet virkaa, mutta varmistettaisiin avoin ja läpinäkyvä hakumenettely. Maaherran nimityspäätöksen valituskiellosta ei ole tarvetta säätää erikseen. Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan nimittämispäätöksestä ei saa valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille.

Ehdotuksen mukaan maaherra nimitettäisiin kuudeksi vuodeksi poikkeuksena valtion virkamieslain 9 a §:n 1 momentista, jonka mukaan valtion ylin johto nimitetään lähtökohtaisesti viiden vuoden määräajaksi. Ehdotuksen perustelujen mukaan, koska maaherra edustaa tai voi edustaa tasavallan presidenttiä suhteessa maakuntapäiviin, maaherran virka-ajan tulisi olla kuusi vuotta, jolloin se olisi yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi. Maaherran viran määräajan ja tasavallan presidentin toimikauden alkaminen tai päättyminen eivät ajankohdiltaan ole lähtökohtaisesti liitoksissa toisiinsa, eikä poikkeusta valtion virkamieslaista säädetystä voi esitetyllä tavalla pitää perusteltuna.

### **Kunnallishallintoa koskeva sääntely**

Esityksessä ehdotetaan nykyisestä itsehallintolaista poiketen säädettäväksi oma pykälänsä kunnallishallinnosta (lakiehdotuksen 6 §), johon koottaisiin kunnallishallintoa koskevat perussäännökset. Nämä säännökset täydentävät PL 121 §:n 1-3 momenttien sääntelyä. Ratkaisu vaikuttaa sääntelyteknisesti lähtökohtaisesti perustellulta ja istuu hyvin itsehallintolain systematiikkaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 6 §:ssä ei tulisi olla sellaisia informatiivisia viittauksia perustuslain säännöksiin, jotka ovat voimassa myös Ahvenanmaalla suoraan perustuslain nojalla ja joihin itsehallintolaissa ei esitetä sisällöllisiä tarkennuksia (kuntien hallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon, verotusoikeus). On myös huomattava, että vaikka kuntien hallinnon/asukkaiden itsehallinnon osalta pykälässä ainoastaan toistetaan perustuslain sanamuoto, perustelujen mukaan säännöksellä olisi myös itsenäistä sisällöllistä merkitystä. Lakiteknisesti ehdotusta voi näiltä osin pitää kestävämmänä ja myös sisällöllisesti tarpeettomana, sillä PL 121 §:n

1 momentin sääntely kunnan asukkaiden itsehallinnosta ei sellaisenaan aseta periaatteellista estettä sille, että kuntien hallinto Ahvenanmaalla poikkeaisi joiltain osin valtakunnan kuntien hallinnosta. Kun lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kuntien hallinto kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, on selvää, että ehdotetun kaltaiselle perusteluilla säätämiseksi ei ole tarvetta. Edellä mainittujen lisäksi valtiovarainministeriö pitää säännöstä Ahvenanmaan jakautumisesta kuntiin tulkinnanvaraisena suhteessa perustuslain 121 §:n 1 momenttiin ja sisällöllisesti tarpeettomana, sillä kuntajako kuuluu lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säänneltäväksi kunnille annettavista tehtävistä vaihtoehtoisissa muutostilanteissa. Lakiehdotuksessa otetaan huomioon erilaiset tilanteet riippuen siitä, kuuluuko asia maakuntapäivien vai eduskunnan lainsäädäntövaltaan sekä toisaalta siihen, siirretäänkö tehtäviä valtakunnan alueella hyvinvointialueille kunnilta vai valtiolta. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset tilanteisiin, jolloin kyseessä on kokonaan uusi tehtävä julkishallinnolle. Edelleen sääntely mahdollistaa kunnille lailla säädetyn tehtävän siirtämisen Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle maakuntalailla. Valtiovarainministeriöllä ei ole näihin perusratkaisuihin huomautettavaa.

Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin sanamuotoihin. Valtakunnan alueella kunnilta hyvinvointialueille siirrettävien tehtävien yhteydessä sovellettavan 2 momentin 2 virkkeen sanamuoto on epäselvä, eikä siitä ilman perusteluja käy ilmi, miten säännöksen tarkoittamassa tilanteessa on tarkoitus toimia. Kuntien uusien tehtävien osalta säännöksen merkityssisältö on täysin erilainen kuin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin (uudet ja laajenevat valtiosuustehtävät) merkityssisältö. Kun jälkimmäistä voi pitää vakiintuneena ilmaisuna, sekaantumisvaara on ilmeinen. Jatkovalmistelussa olisikin vielä hyvä käydä läpi, onko näitä kohtia mahdollista selkeyttää.

## **Esityksen vaikutukset**

Kohdassa 1.8.2 on koottu kattavasti tiedot itsehallinnon menojen rahoituksesta nykyjärjestelmässä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että em. kohdan taulukon alla olevan tekstin suomen- ja ruotsinkielinen versio poikkeavat toisistaan. Ministeriö varaa mahdollisuuden päivittää vuotta 2021 koskevia tietoja lausuntoaajan jälkeen.

Kohdassa 3.1.1 käsitellään ehdotetun lainsäädäntövallan jaon vaikutuksia valtion talouteen. Ehdotusten vaikutukset ovat välillisiä ja tulevat ajankohtaisiksi ajan mittaan sitä mukaa kuin maakuntapäivät tekee aloitteita sellaisen uuden lainsäädäntövallan siirtämiseksi eduskunnalta, joka tiettyjen toimivallan alojen osalta voidaan lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaan siirtää yksipuolisesti maakuntapäivälailla tai eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Jos lainsäädäntövallan muutoksesta seuraa tarve harkita tasoitusperusteen muuttamista, noudatetaan ehdotuksen 61 ja 62 §:n mukaista menettelyä.

Kohdassa 3.1.3 todetaan mm., että Ahvenanmaalle tehtävien rahasiirtojen suuruus ei muutu tämän esityksen vuoksi, vaan on edelleen riippuvainen valtion tuloista ja Ahvenanmaalla maksuun pannuista valtion veroista sekä Ahvenanmaan väestöosuuden muutoksesta. Tasoituksen ja verotasoituksen yhteismäärän arvioidaan nousevan vuoden 2022 noin 280 miljoonasta eurosta vuoden 2025 noin 300 miljoonaan euroon. Tässä arviossa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan väestöosuuden muutoksen vaikutusta. Valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista ko. kohdassa esitettyyn. Kun vuoden 2022 talousarvioesitys on annettu eduskunnalle, on em. euromääriä tarvittaessa tarkistettava.

### **Siirtymäsäännöksestä**

Lakiehdotuksen 108 § 2 momentin mukaan uudella itsehallintolailla kumottaisiin nykyinen itsehallintolaki ja laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta (911/2020). Lakiehdotuksen 113 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että vanhan lain 46 §:ssä tarkoitettu tasoitus toimitetaan viimeisen kerran lain voimaantuloa edeltävältä vuodelta. Tällöin vuoden 2023 tilinpäätökseen perustuva tasoitus toimitetaan vuoden 2024 loppupuolella. Selvyyden vuoksi tulisi esityksessä todeta, että vuoden 2023 tasoitukseen sovelletaan myös lakia 911/2020.

Ehdotetun 113 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että on tarkoitus säännellä selvästi siirtymistä voimassa olevasta uuteen itsehallintolakiin. Tarkoitus on kannatettava. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan kuitenkin ilman perusteluja: ”Vanhan lain 47 §:n 2 –4 momentissa tarkoitettut seikat, jotka eivät vielä ole riittäviä tasoitusperusteen muuttamiseen, otetaan huomioon 62 §:n mukaisessa tulevassa arvioinnissa.” Säännöksen sisältöä ja ajallista ulottuvuutta pitää vielä tarkastella jatkovalmistelussa.

### **Muuta**

Valtiovarainministeriö on lähettänyt suoraan asian valmistelijalle eräitä teknisiä kommentteja esitysluonnoksesta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen