


Muistio

7.3.2024

 VN/3796/2023
 VN/3796/2023-VM-15

Valtiovarainministeriön lausunto Ahvenanmaa-työryhmän mietinnöstä ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö koskien Ahvenanmaa-työryhmän mietintöä ja ehdotusta laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa koskien Ahvenanmaa-työryhmän mietintöä ja ehdotusta laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

Ahvenanmaan itsehallintolain muutostarve aiheutuu valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hallintouudistuksista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista (PeVL 18/2022 vp - HE 56/2021 vp ja 72/2022 vp - HE 190/2022 vp) ilmenee kiireellinen tarve muuttaa nykyistä itsehallintolakia hyvinvointialueuudistuksen johdosta. Sääntelyn on oltava kattavaa siten, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeät eikä sääntelyssä synny aukkoja. Ahvenanmaa-työryhmä ehdottaa muutoksia itsehallintolakiin perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta.

Ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien sekä myrkyjen torjuntaa koskevaa hallintovaltaa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan asianomaisten viranomaisten välistä tosiasiallista tehtäväjakoja. Huolehdittaisiin myös Ahvenanmaan terveydenhuollon riittävästä toimivaltuudesta siltä osin kuin se hoitaa muita valtakunnan lainsäädännön mukaisia tehtäviä. Tarkempi tehtäväjako maakunnan ja valtakunnassa toimivien viranomaisten välillä konkretisoituisi Ahvenanmaan osalta sopimusasetuksilla.

Lisäksi hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen koskeva, terveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon liittyvä lainsäädäntövalta ehdotetaan siirrettäväksi valtakunnalta maakunnalle. Kolmantena ehdotuksena on kehittää nykyistä säännöstä maakunnan kuulemisesta lakiehdotuksista, jotka ovat sille erityisen tärkeitä, lisäämällä siihen lainvalmistelussa tapahtuvaa neuvonpitoa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä sen hyväksynyt ja Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut siihen suostumuksensa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Työryhmä ei tässä vaiheessa päässyt yksimielisyyteen itsehallintolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Valtiovarainministeriön näkemykset

Tarkistukset lainsäädäntö- ja hallintovallan käytön jakoon Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon ja valtakunnan välillä

Valtiovarainministeriö osallistuu Ahvenanmaan valtionviraston tulohajautukseen, ja tästä näkökulmasta seuraa myös oman ministeriön toisten osastojen ja toisten ministeriöiden toimialalle kuuluvia asioita erityisesti silloin, kun ne liittyvät lainsäädäntövallan ja siitä johtuvaan hallintovallan jakoon Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten ja valtakunnan viranomaisten kesken. Valtiovarainministeriö toteaa, että epäselvät toimivallan jaon kirjaukset teettävät työtä, koska tilannetta joudutaan selvittämään käytännön toimeenpanossa. Siirrot maakunnan itsehallinnosta valtakunnan lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan suuntaan saattavat myös tarkoittaa lisätehtäviä Ahvenanmaan valtionvirastolle ja keskustelua valtionviranomaisen resursseista. Epäselvyyttä on valtiovarainministeriön mukaan liittynyt hallinnolliseen puuttumiseen henkilökohtaiseen vapauteen sosiaali- ja terveydenhuollossa Ahvenanmaan maakunnassa ja valtiovarainministeriö pitää lakiluonnoksen tähän liittyviä ehdotuksia kannatettavina, näiden selkeyttäessä nykytilannetta.

Kuuleminen ja neuvottelut lainsäädännön valmistelussa

Ahvenanmaan itsehallintolakiin ehdotetaan uutta säännöstä koskien kuulemista ja neuvottelua lainsäädännön valmistelussa. Uuden 28 a §:n mukaan tulee mm. valmisteltaessa valtioneuvostossa Ahvenanmaan maakunnalle erityisen tärkeää lainsäädäntöä tai valmisteltaessa valtakunnalle erityisen tärkeää lainsäädäntöä Ahvenanmaan maakunnan hallituksessa asianomaisen ministeriön ja maakunnan hallituksen ilmoittaa asiasta toisilleen ja tarvittaessa neuvotella keskenään.

Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta uuden 28 a §:n lisäämisestä Ahvenanmaan itsehallintolakiin pienin varauksin siitä, miten ”erityisen tärkeä lainsäädäntö” tullaan käytännössä määrittämään. Tarkennettavaa saattaa liittyä mietinnössä s. 30-31 esitettyihin esimerkkeihin siitä, miten määritellään ”erityisen tärkeä” Ahvenanmaan maakunnan kannalta. Esimerkkiluettelosta nousee esiin (s. 31 yläreuna) kohta ”lakiesityksen vaikutuksia Ahvenanmaalla täytyy selvittää edelleen tai ne eroavat vaikutuksista valtakunnassa”. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä kriteeri on toimiva, jos se liittyy muihin mainittuihin esimerkkikohtiin. Itsenäisenä kriteerinä se saattaa kuulemiseen ja neuvotteluun kaiken lainsäädännön, koska lisäselvittämistarvetta käytetään matalalla kynnyksellä.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä tullaan aluehallintovirastoista annettu laki (AVI-laki) kumoamaan. Samalla poistuu nyt AVI-lain 16 §:ssä säädetty mekanismi, joka on mahdollistanut sen, että valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa lainsäädännössä aluehallintovirastolle säädetty tehtävä osoitetaan AVI-lain 16 §:n perusteella suoraan Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväksi Ahvenanmaan maakunnassa.

Aluehallintouudistuksen voimaan tultua kaikessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa valmistelussa, jossa säädetään viranomaisten tehtävistä, on tarpeen tarkistaa, onko säädettävä tehtävä sellainen, että sen hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa olisi säädettävä erikseen. Ahvenanmaan itsehallintolakiin lisättävä uusi 28 a § sellaisenaan tuo tukea sille, että säädösvalmisteluohjeissa tulevaisuudessa korostetaan Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten ja Ahvenanmaan valtionviraston informointia kaikessa säädösvalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnoksen s. 30 todetaan, että valtioneuvostossa valmistellut lakiesitykset ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle esimerkiksi kun

- valtakunnan lain on määrä tulla osittain voimaan myös Ahvenanmaalla ja maakunnalla on toimivalta osa-alueella, joka sisältyy lainsäädäntöesitykseen tai johon lainsäädäntöesitys vaikuttaa (esimerkiksi elinkeinotoiminta, terveydenhuolto, *kunnallisvero*, yleinen järjestys ja turvallisuus)

Valtiovarainministeriö toteaa, että itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa. Näin ollen valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää maakunnan kunnille tulevasta kunnallisverosta. Valtiovarainministeriö katsoo että, maininta kunnallisverosta tulee poistaa esitysluonnoksen säännöskohtaisista perusteluista.

Taloudelliset vaikutukset ja tasoitusjärjestelmä

Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueuudistus ei ole tuonut Ahvenanmaalla esiin sellaisia uusia tehtäviä, joita ei olisi jo huomioitu maakunnan tasoitusjärjestelmässä. Esimerkiksi tartuntatautien hoitoon liittyvien tehtävien osalta ei tulisi liittää säännöksiä tehtävien korvaamisesta, koska hyvinvointialueuudistus ei ole tuonut Ahvenanmaalla uusia tehtäviä tartuntatautien torjunnassa.

Kustannusten jakautumisen osalta valtiovarainministeriö nostaa esiin Ahvenanmaan valtuuskunnan hyvinvointialueiden perustamiseen ja siihen liittyviin lakiuudistuksiin antamat lausunnot: Nr 18/21 ja 45/22 sekä PeVL 18/2022 vp. Ahvenanmaan valtuuskunnan näkemys kustannusten jakautumisesta on, että kulut sisältyvät tasoitusperusteeseen siten kuin niistä sovittiin nykyisen itsehallintolain tullessa voimaan 1.1.1993. Valtiovarainministeriö yhtyy Ahvenanmaan valtuuskunnan näkemykseen ja toteaa, että tämän tulkinnan muuttaminen olisi erittäin ongelmallista toimivan tasoitusjärjestelmän ylläpitämisen näkökulmasta. Kun itsehallintolaki tuli voimaan 1.1.1993, valtakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluvien sellaisten tehtävien kustannukset, joista Ahvenanmaan maakunta huolehtii, sisällytettiin tasoitusperusteeseen. Näin ollen myös tartuntatautien torjunnasta aiheutuvat kustannukset on otettu huomioon maakunnan tasoitusjärjestelmässä. Se, että kustannukset kompensoitaisiin kaksi kertaa, ei ole hyväksyttävissä.

Valtiovarainministeriö huomauttaa myös, että maakunnan talousjärjestelmä on rakennettu siten, että se normaalioloissa vuosittain kasvavien

budjetti- ja verotulojen kautta osaltaan huomioi itsehallinnon kasvavat menot. Maakunnan rahoitusasemaa vahvistettiin itsehallintolain muutoksella vuonna 2021 (HE 320/2018 vp ja HE 19/2020 vp), jolloin taustalla olivat osittain myös hyvinvointialueuudistuksesta aiheutuvat epäsuorat vaikutukset maakunnassa. Uuden tasoitusjärjestelmän mitoituksessa on varmistettu, että Ahvenanmaan maakunta pystyy suoriutumaan tehtävistään. Tämä on otettu huomioon maakunnan perusrahoituksen korotuksessa. Vanha verohyvitysjärjestelmä on korvattu uudella verotasoitusjärjestelmällä. Lisäksi Ahvenanmaan suhteellinen väestönkehitys otetaan huomioon uudessa talousjärjestelmässä. Näiden talousjärjestelmään liittyvien muutosten ja tasoitusperusteen korottamisen 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin arvioitiin lisäävän valtion talousarvion menoja (ja vastaavasti itsehallinnon tuloja) noin 14,4 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasolla siihen tilanteeseen nähden, jossa näitä muutoksia ei olisi tehty. Lisäksi Ahvenanmaan väestönsuuden muutoksen vaikutuksen huomioimisen uudistuksessa talousjärjestelmässä arvioidaan nostavan tasoitusmäärää noin 0,5 miljoonaa euroa vuositasolla. Muutoksen seurauksena vuonna 2040 arvioidaan tasoitusmäärän olevan noin 10 miljoonaa euroa korkeampi kuin ilman väestönsuuden muutoksen huomioimista.

Valtiovarainministeriö pitää myös tärkeänä periaatteena itsehallinnon rahoitusjärjestelmän yleiskatteellisuutta tasoituksen ja verotasoituksen kautta ja näkee lukuisten sopimusasetusten hankaloittavan yleiskatteellisuusperiaatetta sekä lisäävän merkittävästi hallinnollista työtä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu OM DJO Itsehallinto ja yhdenvertaisuus, Janina Groop-Bondestam

Tiedoksi VM VKO Valtionhallinnon kehittämisosasto, Marika Paavilainen
VM VO Henkilöverotusyksikkö, Filip Kjellberg
VM KAO Hallinto ja politiikka, Mervi Kuittinen

VN/3796/2023-VM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: