STATENS ÄMBETSVERK
PÅ ÅLAND

LAUSUNTO

7.4.2025 **Nro 7 25 L10**
L10 25 05 5

Eduskunta
Hallintavaliokunta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Ahvenanmaan valtionvirastolta kirjallisen asiantuntijalausunnon asiasta HE 13/2025 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Ahvenanmaan valtionvirasto kiittää saamastaan mahdollisuudesta antaa lausunto esityksestä, ja antaa siitä täten seuraavan lausunnon:

Yhteenveto

- Ahvenanmaan valtionviraston tehtävänä on myös uudistuksen voimaantulon jälkeen vastata valtion palveluiden saatavuudesta Ahvenanmaan maakunnassa ja edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla toimivaltansa rajoissa toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä Ahvenanmaan maakunnan alueella.

- Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväalue on jatkossakin laajempi kuin mitä aluehallintovirastoilla on tällä hetkellä ja kuin mitä uudella Lupa- ja valvontavirastolla tulee olemaan. Nämä tehtävät ovat valtion palveluita, joiden tulee olla saatavilla itsehallintoalueella niiden vuosittaisesta käyttöasteesta riippumatta.

- Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole tällä hetkellä eikä jatkossakaan yleistä toimivaltaa valtion tehtävien hoitamiseen Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan valtionvirastolle osoitettavista tehtävistä on säädettävä erikseen.

  Lainvalmistelussa on siis jatkossa otettava kantaa siihen, että
  1) kuuluuko tehtävä Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan vai valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja
  2) jos tehtävä ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, on selvästi määriteltävä, mikä valtion viranomainen huolehtii tehtävän hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa.

- Useiden tietojärjestelmien kehittämisessä on isoja haasteita, jotka pitää ratkaista voimassa oleva valtakunnan lainsäädäntö ja Ahvenanmaan itsehallintolaki huomioon ottaen. Talousarviossa on varattava rahaa esimerkiksi Ahvenanmaan valtionviraston liittämiseen kansalliseen väestökirjanpitopalveluiden ELSA-asiankäsittelyjärjestelmään. Jos tähän ei varata budjettivaroja, väestökirjanpitopalveluita ei kyetä tarjoamaan yhdenvertaisesti muuhun maahan nähden.

Postiosoite
PB 58
22101 MARIEHAMN

Käyntiosoite
Torggatan
22100 MARIEHAMN

Puhelin
vaihde
+358 295 017 200

Sähköposti
info@ambetsverket.fi
registratur@ambetsverket.fi

- Edelleen on epäselvyyttä tietyistä kysymyksistä, jotka koskevat henkilökohtaisen vapauden hallinnollista rajoittamista, ja jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Aluehallintouudistukseen sisältyy muun muassa lastensuojelulain muuttamista koskeva ehdotus, joka mahdollistaa sellaisen sopimusasetuksen valmistelun, jolla valvontatehtävä siirrettäisiin itsehallintoviranomaisille (lakiehdotus 250). Sen sijaan vastaavaa valvontatehtävää vanhuspalveluiden osalta ei ole mahdollista ratkaista sopimusasetuksella. Se on vakava puute, koska valtiolla ei ole hallintotoimivaltaista viranomaista Ahvenanmaalla vanhuspalveluihin liittyen. Ahvenanmaan valtionvirasto on keskustellut asianomaisen ministeriön kanssa sen tietoon tulleista tilanteista. Ahvenanmaan valtionvirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa lainvalmisteluun ryhtymiseksi.

- Hallituksen esityksessä (luvussa 4.2.5.3) todetaan, että viranomaisten välistä yhteistyötä ja matalan kynnyksen yhteydenpitoa myös ruotsin kielellä tulisi tukea tulosohjauksen keinoin. Aluehallintouudistuksen toimeenpanossa on kiinnettävä erityistä huomiota viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Ahvenanmaan valtionvirasto toteaa, että valtio ei ole vielä yhdessä hankkinut teknistä simultaanitulkkausvälineistöä, joka voitaisiin ottaa helposti käyttöön sekä lähi- että etäkokouksissa.

- Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään valmiutta koskevasta alueellisesta yhteistyöstä. Sen osalta Ahvenanmaan valtionvirasto katsoo, että huolimatta käynnissä olevista lainsäädännön muutoksista [valmiuslain (1552/2011), tasavallan presidentin asetuksen (900/2000) ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muutokset], tämä ei saa estää alueellisen tason yhteistyön rakentamista. Ahvenanmaan osalta on turvattava sekä valtion että itsehallinnon viranomaisten osallistuminen yhteistyöhön.

Yleistä uudistuksesta

Valtion aluehallintouudistuksen tavoitteena on sujuvoittaa lupaprosesseja ja yhtenäistää valvontaa. Ahvenanmaan maakunnassa uudistuksen tarkoituksena on säilyttää Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät ennallaan. Yhdessä näillä toimenpiteillä saavutetaan hallituksen tavoite kestävän talouskasvun vahvistamisesta.

Ahvenanmaan valtionvirasto on Ahvenanmaan maakunnassa toimiva monialainen valtion hallintoviranomainen, joka tarjoaa valtion palveluita sen mukaan kuin sen tehtävistä säädetään. Ahvenanmaan valtionvirastolla on pitkä käytännön kokemus itsehallintoalueen toiminnasta, kielellisten oikeuksien huomioimisesta sekä valtakunnan ja Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Oma laki Ahvenanmaan valtionvirastosta selkeyttää viraston asemaa ja tehtäviä sekä tuo esiin sekä valtion palveluiden saatavuutta ahvenanmaalaisille että viraston yhteistyötä valtakunnan viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten kanssa.

Toimeenpanon valmistelussa virasto on myös tuonut esiin isoja kehittämistarpeita, joiden parissa se on työskennellyt viime vuosina, mutta jotka edelleen vaativat toimenpiteitä, jotta tehtävät saataisiin suoritettua yhtä korkeatasoisesti kuin muualla valtakunnassa.

Kehittämiskohteet liittyvät erityisesti palvelujen digitalisaatioon sekä yhteistyösuhteiden rakentamiseen muiden viranomaisten kanssa viranomaisorganisaatioiden muuttuessa kun uudistus astuu voimaan.

Tehtävistä

Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevan lakiehdotuksen 1 §:ssä säädetään viraston asemasta ja toiminta-ajatuksesta. Sen tehtävänä on myös uudistuksen voimaantulon jälkeen vastata valtion palveluiden saatavuudesta Ahvenanmaan maakunnassa ja edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla toimivaltansa rajoissa toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä Ahvenanmaan maakunnan alueella.

Viraston tehtävät on koottu lakiehdotuksen 3 §:än. Tarkemmat säännökset niistä löytyvät muusta valtakunnan lainsäädännöstä ja tasavallan presidentin asetuksista (niin sanotuista sopimusasetuksista).

Pykälän 1 momentissa luetellaan ne tehtäväalueet, jotka muodostavat Ahvenanmaan valtionviraston tehtävien ytimen, ja ne valtion palvelut, joita virasto tarjoaa. Säännökseen otetaan väestökirjanpidon käsite, jolla viitataan tehtäviin, joita muualla valtakunnassa hoitaa Digi- ja väestötietovirasto. Nämä tehtävät ovat jo useiden vuosien ajan kuuluneet Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirastolle. Näiden väestökirjanpitotehtävien lisäksi virasto hoitaa erilaisia hallinnollisia tehtäviä esimerkiksi vaalilainsäädäntöön, etu- ja sukunimilakiin, vanhemmuuslakiin, sukupuolen vahvistamista koskevaan lakiin, uskonnonvapauslakiin, kuolleeksi julistamisesta annettuun lakiin ja väestötiejärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annettuun lakiin sekä Digi- ja väestötietoviraston tarjoamiin julkisen notaarin palveluihin liittyen.

Pykälän 2 momentti koskee niin sanottuja oikeusturvatehtäviä. Niitä ovat esimerkiksi maksutalletuslaissa, asunto-osakeyhtiölaissa, osuuskuntalaissa, yhdistyslaissa, eurooppayhtiölaissa, eurooppaosuuskuntalaissa, laissa asumisoikeusyhdistyksistä, turvallisuustutkintalaissa, avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetussa laissa, tekijänoikeuslaissa, asuntokauppalaissa, ryhmärakennuttamislaissa, vaalilaissa ja yhteisaluelaissa tarkoitetut toimenpiteet.

Pykälän 3 momenttiin kuuluvat alueellisen varautumisen tehtävät ja väestönsuojelutehtävät ja pykälän 4 momenttiin maaherran ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävät valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnassa.

Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväalue on jatkossakin laajempi kuin mitä aluehallintovirastoilla on tällä hetkellä ja kuin mitä uudella Lupa- ja valvontavirastolla tulee olemaan. Nämä tehtävät ovat valtion palveluita, joiden tulee olla saatavilla itsehallintoalueella niiden vuosittaisesta käyttöasteesta riippumatta.

Tehtäviä koskevien säännösten valmistelu jatkossa

Lakiehdotuksen 3 §:n säännös perustuu tehtäviin, joista säädetään muualla valtakunnan laissa tai tasavallan presidentin antamissa sopimusasetuksissa.

Tehtävien oikeusperustaa selventää merkittävästi se, että aluehallintovirastoista annetun lain 16 § poistetaan, mikä poistaa mekanismin, jolla Ahvenanmaan valtionvirastolle on voinut säätää hallintotehtäviä ilman, että asiasta nimenomaisesti mainittaisiin säädöksessä. Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin kuuluvat sellaiset valtion aluehallintovirastoille säädetyt tehtävät, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla.

Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole tällä hetkellä eikä jatkossakaan yleistä toimivaltaa valtion tehtävien hoitamiseen Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan valtionvirastolle osoitettavista tehtävistä on säädettävä erikseen.

Lainvalmistelussa on siis jatkossa otettava kantaa siihen, että

1) kuuluuko tehtävä Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan vai valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja
2) jos tehtävä ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, on selvästi määriteltävä, mikä valtion viranomainen huolehtii tehtävän hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa.

Tämä voi edellyttää, että valtakunnan lainvalmisteluohjeita täsmennetään sen varmistamiseksi, että lainvalmistelussa tunnistetaan tehtävät, jotka Ahvenanmaalla kuuluvat valtion viranomaisten toimivaltaan, ja millä aloilla lainsäädäntövalta on jaettu itsehallintoviranomaisten ja valtion viranomaisten kesken (esimerkiksi alueellisista valmiustehtävistä vastaavat viranomaiset).

Yhteistyö ohjaavien ministeriöiden ja virastojen kanssa

Aluehallintouudistus muuttaa Ahvenanmaan valtionviraston organisatorista ympäristöä. Tällä hetkellä Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaa tehtäviä, jotka muualla valtakunnassa kuuluvat seuraavien virastojen tehtäviin:

- Valtion aluehallintovirastot
- ELY-keskukset
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- Digi- ja väestötietovirasto, DVV
- Liikenne- ja viestintävirasto Traficom
- Ruokavirasto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV.

Jatkossa *uudella Lupa- ja valvontavirastolla* ja Ahvenanmaan valtionvirastolla on rinnakkaisia alueellisen varautumisen tehtäviä. Tämän lisäksi uusi virasto tarvittaessa auttaa Ahvenanmaan valtionvirastoa yleisissä hallintoasioissa. Esimerkiksi tieto- tai henkilöstöhallintotehtävissä valtionvirastolla saattaa olla tarvetta tukeutua suuremman viraston hallintopalveluihin. Tarvittaessa valtionvirasto esimerkiksi

otettaisiin mukaan Lupa- ja valvontaviraston julkisiin hankintoihin liittyviin puitejärjestelyihin, siltä osin kuin se on menestyksekkään toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Erilaisiin tukiin liittyvät tarkastus- valvonta- ja raportointitehtävät kuuluvat *Ruokaviraston* kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Kilpailu- ja kuluttajansuojatehtäviin liittyvät tarkastus-, valvonta- ja raportointitehtävät hoidetaan jatkossa yhteistyössä *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* kanssa, jolla on valtakunnallista toimivaltaa.

Ahvenanmaan valtionvirasto vastaa Ahvenanmaan maakunnassa sellaisista tehtävistä, joista *Digi- ja väestötietovirasto* vastaa muualla valtakunnassa. Aluehallintouudistuksen ohella ehdotetaan Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:ä muutettavaksi (lakiehdotus 56). Muutettu teksti kuuluu näin: *”Digi- ja väestötietovirasto vastaa yhdessä Ahvenanmaan valtionviraston kanssa siitä, että 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen valtion palveluiden saatavuus järjestetään Ahvenanmaan maakunnassa tuloksellisesti. Digi- ja väestötietovirasto vastaa erityisesti palveluiden tuottamisessa käytettävien tietojärjestelmien sekä sähköisen asioinnin, asianhallinnan ja arkistoinnin palvelujen toimivuudesta ja kehittämisestä.”*

Näitä tehtäviä koskevissa säädöksissä (holhoustoimilain 83 §, Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 3 § sekä Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 4 §) todetaan nimenomaisesti, että tehtävät kuuluvat Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirastolle. Tehtävien osalta noudatetaan itsehallintolain kielisäännöksiä, joiden soveltamisala on maantieteellisesti sidottu Ahvenanmaan maakuntaan. Tehtäviä ei voi ilman lainmuutoksia siirtää valtakunnan muille alueille esimerkiksi sen takia, että Ahvenanmaan valtionviraston tietojärjestelmien kehitys viivästyy. Samalla on varmistettava, että kielelliset oikeudet toteutuvat itsehallintolain edellyttämällä tavalla. Jos asiat lähetetään Ahvenanmaan ulkopuolelle ratkaistavaksi, ei itsehallintolain 30 §:n 17 kohtakaan enää koske niitä. Sen mukaan ”*...maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen* (30.1.2004/68)”.

Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole toimivaltaa *sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Virasto pyrkii mahdollisuuksien mukaan ohjaamaan niitä koskevat kysymykset toimivaltaisille valtion viranomaisille, mikäli asiasta on epäselvyyttä. Edelleen on epäselvyyttä tietyistä kysymyksistä, jotka koskevat henkilökohtaisen vapauden hallinnollista rajoittamista, ja jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Aluehallintouudistukseen sisältyy muun muassa lastensuojelulain muuttamista koskeva ehdotus, joka mahdollistaa sellaisen sopimusasetuksen valmistelun, jolla valvontatehtävä siirrettäisiin itsehallintoviranomaisille (lakiehdotus 250). Vastaava tilanne koskee myös lakiehdotusta 221 (laki 519/1977). Vanhuspalveluiden valvontatehtävää ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista sopimusasetuksella. Se on vakava puute, koska valtiolla ei ole hallintotoimivaltaista viranomaista Ahvenanmaalla vanhuspalveluihin liittyen. Ahvenanmaan valtionvirasto on keskustellut asianomaisen ministeriön kanssa sen tietoon tulleista tilanteista. Ahvenanmaan valtionvirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa lainvalmisteluun ryhtymiseksi.

Toimintatapa

Ahvenanmaan valtionvirasto pyrkii kehittämään toimintatapoja yhdessä kaikkien yhteistyökumppaneiden kanssa siten, että virastolla on mahdollisuus osallistua kehittämishankkeisiin jo alusta alkaen, jolloin ne erityispiirteet, jotka liittyvät valtion palvelujen tarjoamiseen Ahvenanmaan maakunnassa, on mahdollista ottaa huomioon sujuvammin (kuten neuvonta ja kielelliset oikeudet palveluihin liittyen siten kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään).

Tietyissä tilanteissa ei ole selvää, kuuluvatko tehtävät itsehallintoviranomaisille vai valtakunnan viranomaisille, ja jos ne kuuluvat valtakunnan viranomaisille, niin mille niistä. Näissä tilanteissa Ahvenanmaan valtionvirasto pyrkii toimivaltansa ja resurssiensa puitteissa olemaan sellainen yhteistyökumppani, jonka kanssa tilanne voidaan selvittää siten, että asia voidaan siirtää oikealle viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä (luvussa 4.2.5.3) todetaan, että viranomaisten välistä yhteistyötä ja matalan kynnyksen yhteydenpitoa myös ruotsin kielellä tulisi tukea tulosohjauksen keinoin. Aluehallintouudistuksen toimeenpanossa on kiinnettävä erityistä huomiota viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Ahvenanmaan valtionvirasto toteaa, että valtio ei ole vielä yhdessä hankkinut teknistä simultaanitulkkausvälineistöä, joka voitaisiin ottaa helposti käyttöön sekä lähi- että etäkokouksissa.

Alueellinen varautuminen

Ahvenanmaan maakunnan läntinen raja ei ole vain itsehallinnon läntinen raja, vaan koko Suomen. Toimintaa rajalla hoitavat sekä itsehallintoviranomaiset että valtion viranomaiset. Tätä koskeva yhteistyö on lähes päivittäistä, kun esimerkiksi hybridivaikuttamisen riski on korkeampi kuin ennen.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään alueelliseen varautumiseen liittyvästä yhteistyöstä. Sen 1 momentissa todetaan, että: *”Varautumisen yhteistyöalueella tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 35 §:ssä tarkoitettujen yhteistyöalueiden kanssa maantieteellisesti yhteneväisiä alueita”*. Momentin soveltamisalan tulkinta on hankalaa ottaen huomioon, että sote-uudistus aluejaotteluineen ei koske Ahvenanmaan maakuntaa.

Hallituksen esityksen liitteenä olevasta asetusluonnoksesta käy ilmi, että Lupa- ja valvontavirasto asettaa jokaiselle varautumisen yhteistyöalueelle määräaikaisen valmiustoimikunnan. On ilmiselvää, että säännös koskee Ahvenanmaan valtionvirastoa, mutta ei sen keskeistä yhteistyökumppania Ahvenanmaan maakunnan hallitusta.

Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa säädetään, että: *”Ahvenanmaan valtionvirasto huolehtii toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan maakunnan alueella varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävistä. Niiden yhteensovittamisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten kanssa säädetään erikseen. Maaherran ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävistä väestönsuojelussa säädetään erikseen.”*

Valtakunnan lailla ei voida säätää itsehallintoviranomaisten tehtävistä. Niin voi tehdä ainoastaan itsehallintolailla ja sopimusasetuksilla. Tasavallan presidentin poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa antamassa asetuksessa (900/2000) säädetään

varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävien koordinoinnista Ahvenanmaalla. Sopimusasetuksen mukaan valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta on yhteinen yhteistyöelin, jota johtavat maaherra ja maaneuvos.

Ahvenanmaan valtionvirasto katsoo yhteistyön olevan keskeistä Ahvenanmaan alueellisen varautumisen valmistelussa ja toimeenpanossa. Varautumisen alueellisen yhteistyön koordinointia koskevista säännöksistä on varmasti hyötyä varautumisen alueellisen yhteistyön kannalta. Sen valmistelu ei kuitenkaan kuulu aluehallintouudistuksen oikeudenalaan, vaan valmiuslain (1552/2011), tasavallan presidentin asetuksen (900/2000) ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) meneillään olevien muutosten alaan.

Maaherra Marine Holm-Johansson