

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ahvenanmaan itsehallintolakia ehdotetaan muutettavaksi eläkkeitä, oppisopimusta ja nettobudjetointia koskevilta osin. Eläkkeitä ja oppisopimusta koskevissa muutosehdotuksissa on kyse valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon tarkistamisesta. Lisäksi ehdotetaan tarkistettavaksi maakunnan

talousarviota koskevia säännöksiä siten, että maakunta voisi itse päättää maakuntalailla talousarvion laatimisessa noudatettavista budjettiperiaatteista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Eläkkeet	3
1.2. Oppisopimus	4
1.3. Maakunnan talousarvio	5
2. Ehdotetut muutokset	5
2.1. Eläkkeet	5
2.2. Oppisopimus	6
2.3. Maakunnan talousarvio	7
3. Esityksen vaikutukset	7
4. Asian valmistelu	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1. Lakiehdotuksen perustelut	8
2. Voimaantulo	9
3. Säättämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	
Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta	10
LIITE	
Rinnakkaisteksti	12

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Eläkkeet

Yleistä

Maakunnalla on nykyisin sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Maakunnan palveluksessa olevasta noin 1 800 henkilöstä on työsuhteessa noin 600 henkilöä.

Maakunnan henkilöstön eläkkeistä säädetään eräiden valtakunnassa voimassa olevien valtion eläkkeitä koskevien säännösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa maakuntalaissa (landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa i riket gällande författningar rörande statens pensioner; AFS 33/84), jäljempänä blankettlaki. Maakunnan eläkelainsäädännön pääperiaatteena on ollut, että maakunnan julkisen sektorin henkilöstön eläke-etujen tulee vastata valtion palveluksessa olevien etuisuuksia. Maakunnan henkilöstön eläke-edut ovat siten seuranneet lähtökohtaisesti samoja sääntöjä kuin valtion eläkkeet. Tämän vuoksi valtion eläkejärjestelmän muutokset ovat koskeneet automaattisesti henkilöitä, jotka ovat tai ovat olleet virka- tai työsuhteessa maakuntaan. Korkeimman oikeuden erään lausunnon johdosta maakunnan edellytykset päättää henkilöstönsä eläketurvasta ovat kuitenkin muutuneet.

Lainsäädäntövalta

Aikaisemman Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51), jäljempänä vanha itsehallintolaki, 36 §:n mukaan maakunnanhallinnon alaisten virkojen ja toimien perustaminen kuului Ahvenanmaan maakunnalle. Tämän oikeuden katsottiin sisältävän myös toimivallan päättää virkoihin ja toimiin liittyvistä eläke-eduista. Eläkkeitä koskevan lainsäädäntövallan katsottiin vanhan itsehallintolain 13 §:n 1 momentin 15 kohdan ("sosiaalihuolto") nojalla ulottuvan myös "työsuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa maakuntaan oleviin henkilöihin".

Korkein oikeus arvioi voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) mukaan määräytyvää, eläke-etuja koskevaa lainsäädäntövallan jakoa antaessaan 14 päivänä

huhtikuuta 1994 lausunnon maakuntalaista, joka koski maakunnan eläkejärjestelmään kuuluvan henkilöstön eläkemaksuja (landskapslagen om pensionsavgift för anställda som omfattas av landskapets pensionsystem; AFS 37/94). Korkein oikeus katsoi, että eläkkeitä koskeva lainsäädäntövalta kuului itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtakunnalle siltä osin kuin maakuntapäivien päätös koski työsuhteista henkilöstöä. Oikeus päättää maakunnan virkasuhteisen henkilöstön työeläketurvasta katsottiin edelleen kuuluvaksi itsehallintolain 18 §:n 2 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Työsuhteista henkilöstöä koskevat maakuntalain säännökset voitiin kuitenkin ottaa yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi maakuntapäivien päätökseen itsehallintolain 19 §:n 3 momentin nojalla.

Voimassa olevan itsehallintolain perusteista ei käy ilmi, että lainsäädäntövallan jakoon valtakunnan ja maakunnan välillä olisi tarkoitettu mitään muutoksia tältä osin. Itsehallintolaki ei myöskään sisällä siirtymäsäännöksiä siitä, miten eläke-etuja muutettaisiin vanhan itsehallintolain mukaisen maakunnan toimivallan siirtyessä valtion viranomaisille.

Ahvenanmaalla kunnat ylläpitävät peruskouluja. Peruskoulun rehtorin tai opettajan viran haltijat sekä tuntiopettajat kuuluvat nykyisin kuitenkin maakunnan eläkejärjestelmään Ahvenanmaan maakunnan peruskoululain 40 §:n mukaisesti (grundskolelagen för landskapet Åland; AFS 18/95). Muu kuntien virka- ja työsuhteinen henkilöstö on nykyisin eläkevakuutettu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) mukaisessa järjestelmässä.

Kuten muualla maassa myös maakunnan kunnallishallinnon luottamushenkilöt ovat olleet eläkevakuutettuja kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain (578/77) mukaan. Laki on kumottu 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleella lailla kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain kumoamisesta (981/92). Lain mukaan ne eläkkeet, jotka ovat alkaneet ennen 1 päivää tammikuuta 1993 suoritetaan edelleen ja kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain mukaan karttuneet eläkkeet suoritetaan kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaan.

Vuoden 1993 alusta kunnallisten luottamushenkilöiden eläketurvasta säädetään kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa.

Korkein oikeus on tulkinnut aiemmin mainitussa lausunnossa kysymystä lainsäädäntövallan jakautumisesta maakunnan henkilöstön eläkkeiden osalta. Korkeimman oikeuden lausunnossa esitetystä tulkinnasta johdettavien periaatteiden nojalla on perusteltua katsoa itsehallintolain 18 §:n 4 kohdassa määritellyn kunnallisia viranhaltijoita koskevan maakunnan lainsäädäntövallan ulottuvan kuntien virkasuhteen henkilöstön työeläkkeisiin. Valtio, maakunta ja kunnat ovat kuitenkin käytännössä toimineet koko kunnallisen eläkevakuutusjärjestelmän olemassaolon ajan siitä lähtökohdasta, että toimivalta kuuluu valtakunnalle. Tätä on noudatettu jo niin pitkän aikaa, että järjestelyä voidaan pitää varsin vakiintuneena käytäntönä.

Siirtymäsäännökset

Itsehallintolain 71 § sisältää säännöksen lainsäädäntövallan uudelleenjakoa koskevista tilanteista. Jos valtakunnan lainsäädäntövaltaan siirretään voimassa olevan itsehallintolain nojalla oikeudenala, joka on vanhan itsehallintolain mukaan aikaisemmin säännelty maakuntalailla, sovelletaan maakunnassa 71 §:n mukaan edelleen tällaista oikeudenalaa koskevaa, ennen voimassa olevan itsehallintolain voimaantuloa säädettyä maakuntalakia, kunnes maakuntalaki on kumottu asetuksella.

Siirtymäsäännöksen johdosta blankettilakia sovelletaan edelleen työsuhteiseen henkilöstöön, kunnes asetuksella kumotaan blankettilain tätä henkilöstöryhmää koskeva soveltamisala. Siirtymäsäännöksen toinen seuraus on se, että maakunnan eläketurvaa myös työsuhteen henkilöstön osalta sääntelevää blankettilakia sovelletaan maakunnassa siinä muodossa kuin se oli vuosien 1992-93 vaihteessa. Ne muutokset, jotka ovat tämän jälkeen tulleet automaattisesti voimaan maakunnan virkasuhteen henkilöstön osalta, eivät koske työsuhteessa olevia.

Toimivallan siirrolla on seurauksia myös erilaisten hallintotehtävien hoidossa kyseisellä oikeudenalalla. Siirtymäsäännöksen perusteluista käy ilmi, että oikeudenalan hallinto siirtyy välittömästi itsehallintolain tullessa voimaan. Hallintovastuu seuraa myös itse-

hallintolain 23 ja 30 §:ssä ilmaistusta pääsäännöstä, jonka mukaan maakunnan viranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta ja valtakunnan viranomaiset valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Työsuhteessa olevan henkilöstön eläke-etuja koskevan toimivallan siirtyessä valtakunnalle olisi samanaikaisesti jonkin valtion viranomaisen pitänyt ottaa huolehtiakseen niistä maakunnan tehtävistä, jotka koskevat työsuhteisten työeläketurvaa, ja blankettilaki olisi pitänyt kumota asetuksella siltä osin kuin se koskee työsuhteista henkilöstöä. Mitään muutosta ei kuitenkaan tapahtunut uuden itsehallintolain tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, vaan maakuntahallitus on edelleen huolehtinut maakunnan työsuhteen henkilöstön työeläketurvasta blankettilain mukaisesti.

1.2. Oppisopimus

Vanhan itsehallintolain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kuului oppisopimus, kuten myös työsopimus, maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Voimassa olevassa itsehallintolaissa on työsopimusta koskeva lainsäädäntövalta siirretty maakunnalta valtakunnalle. Tätä koskeva nimenomainen säännös sisältyy 29 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Sitä vastoin oppisopimusta ei mainita nimenomaisesti lainkaan uudessa itsehallintolaissa. Koska oppisopimusta on perinteisesti pidetty oikeudellisessa mielessä työsopimusta lähellä olevana, on myös oppisopimusta koskevan lainsäädäntövallan tulkittu siirtyneen uudessa itsehallintolaissa maakunnalta valtakunnalle. Toimivallan siirto voidaan johtaa nykyistä itsehallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 73/1990 vp) yleisperusteluista (jakso 4.3.5.). Itsehallintolain 71 §:n mukaisesti on aiemmin voimassa ollut maakuntalaki oppisopimuksesta (ÄFS 12/69) kumottu eräiden työoikeuden alaa koskevien Ahvenanmaan maakuntalakien kumoamisesta annetulla asetuksella (1001/94), joka tuli voimaan 12 päivänä joulukuuta 1994. Asetuksen mukaan kumottua oppisopimuksesta annettua maakuntalakia sovelletaan kuitenkin edelleen niihin sopimuksiin, jotka on tehty ennen asetuksen voimaantuloa.

1.3. Maakunnan talousarvio

Yleistä

Eräs uuden itsehallintolain säätämisen pääperuste oli taloutta koskevien vanhentuneiden säännösten tarkistaminen ja maakunnan vapauttaminen siitä välillisestä sidoksesta valtion talousarvioon, joka aiheutui vanhan itsehallintolain mukaisesta tasoitusjärjestelmästä.

Itsehallintolain 45 ja 46 §:n mukaan suoritetaan maakunnalle vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä, joka lasketaan suhteessa valtion tilinpäätökseen. Tasoitusmäärä saadaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot, valtion uusia lainoja lukuun ottamatta, kerrotaan tietyllä prosentteina annetulla suhdeluvulla, tasoitusperusteella. Tasoitusperuste on itsehallintolain 47 §:n mukaan 0,45 prosenttia. Tasoitusperustetta voidaan muuttaa itsehallintolain 47 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Tarkoituksena on, että maakunta tulisi toimeen sille suoritettulla vuosittaisella tasoitusmäärällä ja että maakuntapäivät saisivat vapaasti päättää varojen käytöstä. Sellaisia poikkeuksellisen suuria kertamenoja varten, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta, on olemassa 48 §:ssä säännelty ylimääräisen määrärahan järjestelmä. Itsehallintolain 44 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan maakuntapäivät vahvistavat maakunnalle talousarvion (laissa "tulo- ja menoarvion"). Itsehallintolain perustelujen mukaan säännös luo pohjan maakunnan vapaalle budjetoitioikeudelle.

Talousarvion sisältö

Itsehallintolain 44 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan talousarvion tulee sisältää maakunnan kaikki tulot ja menot. Muotoilun on katsottu tiivistetyksi heijastavan kahta tärkeää budjetoitiperiaatetta, nimittäin bruttobudjetoitiperiaatetta ja täydellisyysperiaatetta. Bruttobudjetoitinnilla tarkoitetaan sitä, että tulot ja menot otetaan talousarvioon täysimääräisinä. Tuloista ei saa siten vähentää menoja tai menoista tuloja. Sekä tulot että menot otetaan täysimääräisinä talousarvion tulo- ja menopuolelle. Täydellisyysperiaate puolestaan tarkoittaa, että tuloja tai menoja ei voida jättää talousarvion ulkopuolelle. Periaatteen on katsottu takaavan, että

päättävän elimen budjettivalta ulottuu koko taloudenhoitoon.

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin, siinä muodossa kuin se oli uutta itsehallintolakia valmisteltaessa ennen vuonna 1991 tehtyä lainmuutosta (1077/91), katsottiin edellyttävän yllä mainittujen periaatteiden noudattamista valtion osalta. Itsehallintolain 44 §:n 1 momentin voidaan olettaa perustuneen hallitusmuotoon ja sitä onkin tulkittu samansuuntaisesti hallitusmuodon silloisen säännöksen kanssa. Tämä on johtanut siihen, ettei hallitusmuodon ja valtion talousarviosta annetun lain (423/88) muutosten nyttemmin mahdollistamaa nettobudjetoitinta ole voitu soveltaa maakuntaan. Sitä vastoin itsehallintolaki antaa maakunnalle mahdollisuuden perustaa talousarvion ulkopuolisia rahastoja.

Maakuntahallitus on ryhtynyt maakunnan budjetoitinnin ja kirjanpidon uudistamiseen tavoitteenaan järjestelmän kehittäminen yhä enenevässä määrin tulosbudjetoitinnin periaatteiden mukaisesti. Tässä yhteydessä on todettu tarve mahdollistaa nettobudjetoitintijoustavuuden lisäämiseksi erityisesti hallintoyksikköjen palvelutoiminnan osalta. On huomattava, että vanhan itsehallintolain mukaan nettobudjetoitinta oli mahdollista maakunnan taloushallintoa koskevan maakuntalain (landskapslagen om landskapets finansförvaltning; AFS 43/71) nimenomaisen säännöksen perusteella (8 §) ja kussakin tapauksessa erikseen tehdyillä maakuntapäivien päätöksellä.

2. Ehdotetut muutokset

2.1. Eläkkeet

Maakunnalla on nykyisin kahdenlaisia sen henkilöstöä koskevia eläkesäännöksiä, toisaalta virkasuhteessa olevaa henkilöstöä koskevat säännökset, jotka seuraavat automaattisesti valtion eläketurvaan tehtäviä muutoksia, ja toisaalta työsuhteista henkilöstöä koskevat säännökset, jotka perustuvat valtion eläketurvaan sellaisena kuin se oli vuodenvaihteessa 1992-93. Muun muassa valtion eläkelakiin (280/66) on tehty 1 päivän tammiukuuta 1993 jälkeen useita muutoksia, joita ei itsehallintolain 71 §:n mukaan voida soveltaa maakunnan työsuhteiseen henkilöstöön.

Työsuhteessa olevien eläkkeitä koskevan lainsäädäntövallan siirryttyä valtakunnalle on muodollisesti myös hallintovalta jakautunut

maakunnan ja valtakunnan kesken maakunnan henkilöstön eläketurvan osalta.

Jos itsehallintolain 71 §:ää noudatettaisiin täysimääräisesti ja blankettilain soveltaminen maakunnan työsuhteiseen henkilöstöön kumottaisiin, tulisi työntekijäin eläkelaki (395/61) automaattisesti voimaan korvaavana eläkejärjestelmänä maakunnan työsuhteiselle henkilöstölle. Tällainen toimenpide huonontaisi tilannetta entisestään. Siitä huolimatta, että eläkeoikeuden vallitseva kehityssuunta on eri eläkejärjestelmien yhdenmukaistaminen, järjestelmien välillä on edelleen eroja. Tämän vuoksi on perusteltua pitää myös tulevaisuudessa maakunnan työsuhteinen henkilöstö samassa eläkejärjestelmässä kuin maakunnan virkamiehet.

Henkilöstön palvelussuhteen laadusta riippuvaa erilaisten eläkesäännösten soveltamista ei myöskään voida pitää tyydyttävänä, sillä maakunnan koko henkilöstön eläketurva tulisi pyrkiä saattamaan mahdollisimman samantasoiseksi. Vertailun kohteeksi voidaan ottaa valtion ja kuntien eläkejärjestelmät, joissa sääntely on samansisältöistä riippumatta siitä, onko kyse virka- vai työsuhteesta. Maakunnassa on sovellettu aiemmin blankettilain nojalla valtion eläkejärjestelmää kaikkiin maakunnan palveluksessa oleviin. Toimivallan siirto on johtanut siihen, että maakunnan henkilöstöön sovelletaan nykyisin erilaisia eläkesäännöksiä. Tämä on epätydyttävää, ottaen erityisesti huomioon sen, ettei toimivallan siirto ilmeisesti ollut tietoinen tavoite. Jotta maakunnan palveluksessa olevat henkilöstöryhmät olisivat tulevaisuudessa keskenään tasa-arvoisessa asemassa eläke-etuuksien suhteen, on voimassa olevia säännöksiä muutettava. Tarkoituksenmukaisimmalta ratkaisulta vaikuttaisi työeläkkeitä koskevan lainsäädäntövallan tarkistaminen uuden itsehallintolain voimaantuloa edeltävää tilannetta vastaavaksi.

Tyydyttävään ratkaisuun pääsemiseksi on käytettävissä ainakin kaksi vaihtoehtoista menettelytapaa. Ensinnäkin itsehallintolakia voidaan muuttaa siten, että lainsäädäntövalta siirretään maakunnalle. Toinen vaihtoehto on, että lainsäädäntövalta siirretään maakunnalle maakuntapäivien suostumuksella itsehallintolain 29 §:n 2 momentin nojalla annetulla lailla.

Itsehallintolain 18 §:n 2 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan virkamiehiä koskevissa kysymyksissä. Säännöksen on katsottu sisältävän myös oi-

keuden säätää maakunnan virkamiesten työeläkkeistä. Esityksessä ehdotetaan, että itsehallintolakiin otettaisiin nimenomainen säännös, jossa selvästi säädetään maakunnan lainsäädäntövallasta maakunnan palveluksessa olevien työeläketurvaa koskevissa kysymyksissä. Samaten uudessa säännöksessä tulisi nimenomaisesti määritellä myös muu maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva eläketurva. Tällaisella sääntelyratkaisulla voitaisiin vastaisuudessa välttää toimivaltaepäselvyydet.

Tarkistettaessa maakunnan työsuhteisen henkilöstön eläkkeitä koskevaa lainsäädäntövaltaa nousee esille myös kysymys lainsäädäntövallasta kuntien henkilöstön ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden eläketurvan osalta. Käytännössä Ahvenanmaan kuntien virkamiehet — lukuun ottamatta peruskoulujen rehtoreita, opettajia ja tuntiopettajia — sekä työsuhteessa oleva henkilöstö ovat kuuluneet kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin. Maakunnan kunnallishallinnon luottamushenkilöt ovat käytännössä kuuluneet kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain eläkejärjestelmän piiriin ja sittemmin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain piiriin.

Jotta tulevaisuudessa ei olisi mitään epäselvyyttä lainsäädäntövallan jakautumisesta, lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi nimenomaiset säännökset asiasta. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan muutettavaksi itsehallintolain 18 ja 29 §:ää.

2.2. Oppisopimus

Koulutukseen liittyviä kysymyksiä hoitavat maakunnassa maakunnan viranomaiset itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaisesti. Peruskoulujen ylläpito kuuluu kunnille, kuten muuallakin maassa, kun taas kaikki ammattikoulutusoppilaitokset ovat maakunnan ylläpitämiä. Sitä vastoin muualla maassa ammattikoulutus on laajalti kuntien tehtävä. Tämä koskee myös oppisopimuskoulutuksesta annetun lain (1605/92) ja ase-
tuksen (1606/92) mukaista oppisopimustoimintaa.

Oppisopimusta koskevan toimivallan siirron seurauksena on ollut, ettei Ahvenanmaalla ole tehty uusia oppisopimuksia. Oppisopimuksia tehtiin ennen sitä tosin vain rajoitetussa määrin, noin 30 oppisopimusta vuodessa, mutta maakunnan tavoitteena on

vastaisuudessa kehittää ja hyödyntää laajemmin tätä koulutusmuotoa, jos toimivalta siirretään takaisin maakunnalle.

Koska kunnat eivät maakunnassa huolehdi ammattikoulutuksesta, päinvastoin kuin kunnat muualla maassa, olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista ja käytännössä vaikeasti toteutettavissa siirtää oppisopimustoimintaan liittyvät tehtävät Ahvenanmaan kuntien hoitettavaksi. Lainsäädäntövalta tulisi siirtää maakunnalle siten, että oppisopimuskoulutus saisi muuta koulutusta vastaavalla tavalla riittävät edellytykset kehittyä maakunnassa vallitsevien mahdollisuuksien ja ehtojen mukaisesti. Tarkoituksenmukaisen ja toimivan oppisopimuskoulutuksen luominen maakuntaan edellyttää, että maakunnan viranomaiset vastaavat toiminnasta.

Lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle itsehallintolakia muuttamattakin, itsehallintolain 29 §:n mukaisella maakuntapäivien suostumuksella annetulla eduskunnan hyväksymällä lailla. Itsehallintolain muuttamista voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisempana, ottaen huomioon itsehallintolain muunkin tarkistustarpeen. Ehdotus edellyttää itsehallintolain 18 ja 29 §:n muuttamista.

2.3. Maakunnan talousarvio

Maakunnan tulisi voida vapaasti päättää käytössä olevista varoista maakuntapäivien vahvistaman talousarvion asettamissa rajoissa. Vapaaseen budjetointioikeuteen tulisi kuulua myös maakuntapäivien mahdollisuus poliittisen vastuunsa nojalla päättää budjetimenettelyssä noudatettavista periaatteista. Kysymykseen, pitääkö maakunnan budjetin sisältää kaikki tulot ja menot, ei liity mitään valtakunnan etuja. Nykyistä Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan seuraavasti: "Ehdotuksen mukaan tulee maakunnan tulo- ja menoarvion rakenteen ja rahoitusmuotojen muutoin olla sisäinen itsehallintoasia" (s. 54). Itsehallintolain 44 §:n 1 momentin toinen virke rajoittaa kuitenkin maakuntapäivien mahdollisuuksia muotoilla maakunnan talousarvio ajanmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Maakuntapäivien budjettivalta tulee vastaisuudessaan turvata itsehallintolaissa samalla kun keskeiset maakunnan taloudenhoiton periaatteet voidaan säännellä maakunnan lainsäädännössä. Näin maakuntapäivät voivat

itse päättää niistä säännöksistä, joilla sen budjettivalta turvataan suhteessa maakunnan muihin toimielimiin. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös itsehallintolain 69 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan maakuntalaissa voidaan säätää, että maakuntapäivien on hyväksyttävä maakuntalaki vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Esityksessä ehdotetaan, että itsehallintolain 44 §:n 1 momentti korvataan säännöksellä, jonka mukaan tarkempia säännöksiä maakunnan talousarviosta annetaan maakuntalailla.

Ehdotus tekee samalla mahdolliseksi nettobudjetoinnin käyttöönoton maakunnan talousarviossa. Nettobudjetointi tarkoittaa, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisista välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.

Lisäksi ehdotetaan, että pykälässä käytäisiin nimityksen tulo- ja menoarvio asemasta nykyistä nimitystä talousarvio. Tätä nimitystä käytetään myös lain 48 §:ssä.

3. Esityksen vaikutukset

Maakunnan työsuhteisen henkilöstön työeläketurvaa koskevan lainsäädäntövallan siirrolla maakunnalle ei ole organisatorisia vaikutuksia, sillä maakunta on käytännössä huolehtinut työsuhteisen henkilöstönsä työeläketurvasta uuden itsehallintolain voimaantulon jälkeenkin.

Ehdotus merkitsee kustannusten lisäystä maakunnalle siitä eläkeoikeudesta, jonka maakunnan työsuhteinen henkilöstö on ansainnut tai ansaitsee 1 päivän tammikuuta 1993 jälkeen. Maakunnan kustannukset ovat noin 15–20 miljoonaa markkaa tammikuun 1 päivän 1993 ja kesäkuun 30 päivän 1996 välistä ajanjaksoa koskevien laskelmien mukaan. Ennen 1 päivää tammikuuta 1993 ansaitusta eläkeoikeudesta muodostuvia kustannuksia ei ole laskettu, sillä vastuu näistä kustannuksista on joka tapauksessa maakunnalla riippumatta ehdotetusta toimivallan siirrosta.

Niitä valtion eläketurvan muutoksia, jotka ovat tulleet voimaan maakunnan virkasuhteisen henkilöstön osalta tammikuun 1 päivän 1993 ja nyt ehdotettavan lainmuutoksen voimaantulopäivän välisenä aikana, ei ehdoteta sovellettaviksi taannehtivasti maakunnan työsuhteiseen henkilöstöön. Tänä ajanjakso-

na on eläketurvaan tehty myös heikennyksiä. Koska näille heikennyksille ei ehdoteta taannehtivaa vaikutusta, muodostuu maakunnan työsuhteisen henkilöstön eläketurva tammi-kuun 1 päivän 1993 ja nyt ehdotettavan lainmuutoksen voimaantulopäivän välisenä aikana paremmaksi kuin virkasuhteessa olevien.

Maakunnan lainsäädäntövallan laajentumisen oppisopimuksen osalta lisää jonkin verran itsehallintoviranomaisten tehtäviä sekä siirtää maakunnan vastattavaksi toiminnasta aiheutuvat runsaan miljoonan markan vuotuiset kustannukset.

Itsehallintolain 44 §:n muutosehdotus merkitsisi joustavuutta maakunnan talousarvion ja budjetointiperiaatteiden kehittämisessä. Siten maakunta voisi järjestää hallintorutiininsa niin yksinkertaisiksi kuin mahdollista.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä ministeriön 28 päivänä

kesäkuuta 1995 asettaman työryhmän ehdotuksen pohjalta.

Työryhmään kuului Ahvenanmaan maakuntahallituksen, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiokonttorin edustajia.

Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunnot Ahvenanmaan valtuuskunnalta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, valtiokonttorilta ja Kuntien eläkevakuutukselta. Akava-Åland rf:lle, FOA-Å-Fackorganisation för offentliga arbetsområden på Åland rf:lle, Finlands Sjömans-Union Ålands avdelningille, Arbetsnärns bildningsförbundille, Tjänstemannorganisationerna på Åland rf:lle, ÅTFC-Ålands tekniska funktionärsorganisationens centralförbund rf:lle, Ålands Bildningsförbundille och Ålands hemslöjdsföreningille varattiin tilaisuus antaa lausunto. Lausunnon antaneet suhtautuivat myönteisesti ehdotukseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

18 §. *Maakunnan lainsäädäntövalta.* Pykälään lisätään uusi 2 a kohta, joka määrittelee nimenomaisesti maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan työeläketurvan. Ehdotuksella palautetaan maakunnalle maakunnan työsuhteisen henkilöstön työeläketurvaa koskeva lainsäädäntövalta.

Maakunnan palveluksessa oleviksi katsotaan myös maakuntahallituksen alaisten virastojen ja laitosten, kuten Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoidon (Ålands hälso och sjukvård) ja Ahvenanmaan postin (Posten på Åland) palveluksessa olevat. Myös lyhytaikaisissa palvelussuhteissa olevat kuuluvat ehdotuksen piiriin. Maakunnan palveluksessa olevien ryhmään luetaan myös maakuntapäivien kansliahenkilöstö sekä Pohjoismaiden neuvoston Ahvenanmaan valtuuskuntaan kuuluva henkilöstö, tällä hetkellä yksi valtuuskunnan sihteeri.

Ehdotus on yhdenmukainen kuntien henkilöstön ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurvaa koskevan käytännön kanssa. Työeläketurvaa koskevasta lainsä-

däntövallasta muun kunnallisen henkilöstön kuin peruskoulun rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien sekä kunnallishallinnon luottamushenkilöiden osalta ehdotetaan otettavaksi säännökset 29 §:ään.

Ehdotuksen mukaan toimivalta maakunnan tukemien yksityisten laitosten henkilöstön eläketurvaa koskevissa kysymyksissä jäisi valtakunnalle, lukuun ottamatta voimaantulosäännöksessä ehdotettua siirtymävaiheen järjestelyä. Maakunnan tukemilla laitoksilla tarkoitetaan muun muassa Ahvenanmaan kotiteollisuusyhdistystä (Ålands hemslöjdsförening rf), sosiaalipalveluja kunnille ja kuntayhtymille tarjoavia yksityisiä maakunnan tukemia laitoksia (esimerkiksi daghemmet Solrosen), ABF-Ålandia sekä Ahvenanmaan koulutusyhdistystä (Ålands bildningsförbund ABF).

Pykälän 14 kohdan muutoksella palautettiin oppisopimuksia koskeva oikeudenala maakunnan toimivaltaan.

29 §. *Lainsäädäntövallan siirto maakunnalle.* Käytännössä Ahvenanmaan kuntien virkamiehet — lukuun ottamatta peruskoulujen rehtoreita, opettajia ja tuntiopettajia — sekä

työsuhteessa oleva henkilöstö ovat kuuluneet kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin. Maakunnan kunnallishallinnon luottamushenkilöt ovat käytännössä kuuluneet kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain eläkejärjestelmän piiriin ja 1 päivästä tammikuuta 1993 kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain piiriin.

Ehdotetulla pykälän 3 kohdan muutoksella vahvistettaisiin se käytäntö, jota on noudatettu kuntien palveluksessa olevien ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurvan osalta. Samalla helpotettaisiin tämän oikeudenalan mahdollista tulevaa toimivallan siirtoa maakunnalle. Se voisi tapahtua lailla maakuntapäivien suostumuksen mukaisesti, sillä siirron perustana olisivat selkeät säännökset itsehallintolaissa.

Muut muutosehdotukset ovat yksinomaan teknisluonteisia.

44 §. *Talousarvio.* Esityksessä ehdotetaan, että itsehallintolain 44 §:n 1 momentin toinen ja kolmas virke korvataan säännöksellä, jonka mukaan tarkempia säännöksiä maakunnan talousarviosta annetaan maakuntalailla. Ehdotus tekisi mahdolliseksi nettobudjetoinnin käytön maakunnan talousarviossa. Muutoin ehdotus merkitsisi, että maakunta voisi itse maakuntalailla säännellä maakunnan taloudenhoidon perusteita.

Säännös talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisesta maakuntalailla ehdotetaan poistettavaksi, koska budjettimenettelyä koskevat periaatteet säänneläisiin vastaisuudessa maakuntalailla. Ehdotus ei estä varojen siirtämistä myös tulevaisuudessa talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, edellyttäen että tästä säädetään maakuntalailla.

Pykälän otsikko, 1 momentin ensimmäinen virke ja 2 momentin ensimmäinen virke ehdotetaan muutettavaksi niin, että niissä käytettäisiin entisen nimityksen tulo- ja menoarvio sijasta nykyisin käytettävää nimitystä talousarvio.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Kuten ehdotuksen yleisperusteluista (jakso 1.1.) käy ilmi, maakunnan palveluksessa olevien eläke-etuuksiin sovelletaan asiaa koskevan maakuntalain mukaan lähtökohtaisesti samoja säännöksiä kuin valtion eläkkei-

siin. Koska maakunnan työsuhteisen henkilöstön työeläkkeitä koskeva lainsäädäntövalta siirtyi valtakunnalle uudessa itsehallintolaissa, eivät ne muutokset, jotka 1 päivästä tammikuuta 1993 ovat tulleet automaattisesti voimaan maakunnan virkasuhteisen henkilöstön osalta, koske maakunnan työsuhteista henkilöstöä itsehallintolain 71 §:n mukaan.

Ehdotetun 18 §:n 2 a kohdan mukaan siirtyä maakunnan työsuhteisen henkilöstön työeläketurvaa koskeva lainsäädäntövalta maakunnalle. Niitä valtion eläkesäännösten muutoksia, jotka on tehty tammikuun 1 päivän 1993 ja tämän lakiehdotuksen voimaantulopäivän välisenä aikana, ei ehdoteta sovellettaviksi taannehtivasti maakunnan työsuhteiseen henkilöstöön. Ne eläke-etuuksien heikennykset, jotka on tehty maakunnan virkasuhteisen henkilöstön osalta, tulevat sovellettaviksi siihen työsuhteessa olevien eläkeoikeuteen, joka ansaitaan tämän lakiehdotuksen tultua voimaan. Voimaantulosäännöksen 2 momentti kuvaa toimivallan siirrosta itsehallintolain 71 §:n mukaan noudatettavaa periaatetta. Jo myönnettyjen eläkkeiden osalta ei tarvita tarkistamista, sillä niitä ei ole myönnetty heikentyneiden eläke-ehdojen mukaisesti.

Niiden yksityisten, maakunnan tukemien laitosten osalta, jotka tarjoavat sosiaalipalveluja kunnille ja kuntayhtymille, ehdotetaan 3 momentissa erityistä siirtymävaiheen järjestelyä, jonka mukaan ennen 1 päivää tammikuuta 1994 palvelukseen otettu henkilöstö kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan ja siten maakunnan eläkejärjestelmään. Henkilöstöön, joka on otettu palvelukseen 1 päivän tammikuuta 1994 jälkeen, sovellettaisiin eläketurvan osalta työntekijäin eläkelakia. Vuonna 1994 maakunnan tukijärjestelmän muutoksessa siirrettiin yksityisten maakunnan tukemien, sosiaalipalveluja tarjoavien laitosten uuden henkilöstön eläketurva yksityiseen eläkejärjestelmään (vrt. 38 § 6 mom. *landskapslagen om planering och landskapsandel för socialvården*; AFS 71/93).

Vanhan itsehallintolain mukaan kuului maakunnan lainsäädäntö- ja hallintovaltaan myös yksityisten, maakunnan tukemien laitosten henkilöstön työeläkkeet. Ehdotetun 4 momentin mukaan siirrettäisiin toimivalta takaisin maakunnalle sen henkilöstöryhmän osalta, joka on otettu näiden laitosten palvelukseen ennen nyt ehdotetun lainmuutoksen voimaantuloa. Vastuu lain voimaantulon jälkeen palvelukseen otetun henkilöstön eläke-

turvan järjestämisestä ja rahoittamisesta kuuluisi työnantajalle. Maakuntalailla tarkoitetaan ehdotuksessa maakuntalakia kotiteollisuusoppilaitoksista Ahvenanmaan maakunnassa (landskapslagen om läroanstalter för hemslöjd i landskapet Åland, AFS 13/43) ja maakuntalakia eräistä maakunnan varoista maksettavista eläkkeistä (landskapslagen om vissa pensioner, som skall betalas av landskapsmedel, AFS 51/71).

3. Säättämisyjärjestys

Itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien päätös vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella
muutetaan 16 päivänä elokuuta 1991 annetun Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 18 §:n 14 kohta, 29 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohta ja 44 § sekä
lisätään 18 §:ään uusi 2 a kohta seuraavasti:

18 §

Maakunnan lainsäädäntövalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

2 a) maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurvaa;

14) opetusta, oppisopimusta, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä; arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta 27 §:n 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin;

29 §

Lainsäädäntövallan siirto maakunnalle

Sen lisäksi, mitä 27 §:ssä säädetään, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat:

3) kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurvaa sekä muiden henkilöiden

työeläketurvaa 18 §:n 2 a kohdassa säädetyin poikkeuksin ja muuta sosiaalivakuutusta;

6) työopimusta 18 §:n 14 kohdassa oppisopimuksesta säädetyin poikkeuksin ja yhteistoimintaa yrityksissä.

44 §

Talousarvio

Maakuntapäivät vahvistaa maakunnalle talousarvion. Tarkemmat säännökset maakunnan talousarviosta annetaan maakuntalailla.

Maakuntapäivien tulee talousarviota vahvistaessaan pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut valtakunnassa.

Maakuntapäivien oikeudesta säätää veroista ja maakuntahallinnossa perittävien maksujen perusteista säädetään 18 §:n 5 kohdassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta

Niitä tammikuun 1 päivän 1993 ja tämän lain voimaantulopäivän välisenä aikana teh-

tyjä eläketurvan muutoksia, joita maakuntalain nojalla sovelletaan maakunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja muihin maakunnan eläkejärjestelmään kuuluviin henkilöihin, ei sovelleta työsuhteessa maakuntaan olevien henkilöiden vastaavana ajanjaksona ansaitsemiin työeläkkeisiin.

Joka tämän lain voimaan tullessa on tai on ollut sosiaalipalveluja kunnalle tai kuntayhtymälle tarjoavan yksityisen työnantajan palveluksessa ja joka kuului vanhan Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) nojal-

la maakunnan eläkejärjestelmään sekä otettiin palvelukseen ennen 1 päivää tammikuuta 1994, kuuluu maakunnan eläkejärjestelmään 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Joka tämän lain voimaan tullessa on tai on ollut maakunnan tukeman muun kuin 3 momentissa tarkoitetun yksityisen laitoksen palveluksessa ja joka kuului maakunnan eläkejärjestelmään vanhan Ahvenanmaan itsehallintolain voimassa ollessa annetun maakuntalain nojalla, kuuluu maakunnan eläkejärjestelmään 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Kari Häkämies*

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella
muutetaan 16 päivänä elokuuta 1991 annetun Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 18 §:n 14 kohta, 29 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohta ja 44 § sekä
lisätään 18 §:ään uusi 2 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

Maakunnan lainsäädäntövalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

 14) opetusta, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä; arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta 27 §:n 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin;

 2 a) maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurvaa;

 14) opetusta, *oppisopimusta*, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä; arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta 27 §:n 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin;

29 §

Lainsäädäntövallan siirto maakunnalle

Sen lisäksi, mitä 27 §:ssä säädetään, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat:

 3) työeläketurvaa ja muuta sosiaalivakuutusta;

 6) työ sopimusta ja yhteistoimintaa yrityksissä.

 3) kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurvaa sekä muiden henkilöiden työeläketurvaa 18 §:n 2 a kohdassa säädetyin poikkeuksin ja muuta sosiaalivakuutusta;

 6) työ sopimusta 18 §:n 14 kohdassa *oppisopimuksesta* säädetyin poikkeuksin ja yhteistoimintaa yrityksissä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 §

44 §

*Tulo- ja menoarvio**Talousarvio*

Maakuntapäivät vahvistaa maakunnalle tulo- ja menoarvion. Se sisältää maakunnan kaikki tulot ja menot. Maakuntapäivät voi maakuntalailla säätää sellaisten rahastojen perustamisesta, joita ei sisällytetä tulo- ja menoarvioon.

Maakuntapäivien tulee tulo- ja menoarviota vahvistaessaan pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut valtakunnassa.

Maakuntapäivien oikeudesta säätää veroista ja maakuntahallinnossa perittävien maksujen perusteista säädetään 18 §:n 5 kohdassa.

Maakuntapäivät vahvistaa maakunnalle talousarvion. Tarkemmat säännökset maakunnan talousarviosta annetaan maakuntalailla.

Maakuntapäivien tulee talousarviota vahvistaessaan pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut valtakunnassa.

Maakuntapäivien oikeudesta säätää veroista ja maakuntahallinnossa perittävien maksujen perusteista säädetään 18 §:n 5 kohdassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta

Niitä tammikuun 1 päivän 1993 ja tämän lain voimaantulopäivän välisenä aikana tehtyjä eläketurvan muutoksia, joita maakuntalain nojalla sovelletaan maakunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja muihin maakunnan eläkejärjestelmään kuuluviin henkilöihin, ei sovelleta työsuhteessa maakuntaan olevien henkilöiden vastaavana ajanjaksona ansaitsemiin työeläkkeisiin.

Joka tämän lain voimaan tullessa on tai on ollut sosiaalipalveluja kunnalle tai kuntayhtymälle tarjoavan yksityisen työnantajan palveluksessa ja joka kuului vanhan Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) nojalla maakunnan eläkejärjestelmään sekä otettiin palvelukseen ennen 1 päivää tammikuuta 1994, kuuluu maakunnan eläkejärjestelmään 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Joka tämän lain voimaan tullessa on tai on ollut maakunnan tukeman muun kuin 3 momentissa tarkoitetun yksityisen laitoksen palveluksessa ja joka kuului maakunnan eläkejärjestelmään vanhan Ahvenanmaan itsehallintolain voimassa ollessa annetun maakuntalain nojalla, kuuluu maakunnan eläkejärjestelmään 2 momentissa säädetyllä tavalla.
