



AHVENANMAAN ALUEHALLINTOVIRASTON PERUSTAMISSUUNNITELMA

*Aluehallinnon uudistamishankkeen
Ahvenanmaa-työryhmän väliraportti*

30.9.2008

Sisällysluettelo

1 Työryhmän toimeksianto.....	2
2 Ahvenanmaan valtionhallinnon erityispiirteet.....	2
3 Aluehallintoon sijoitettavaksi ehdotettujen toimintojen tarkastelua.....	3
4 Ehdotus Ahvenanmaan aluehallintoviraston muodostamisesta.....	5
5 Tarvittavia jatkotoimia	6
6 Sammandrag.....	7

1 Työryhmän toimeksianto

Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmä asetti 22.5.2008 uuden aluehallinnon Ahvenanmaa-ryhmän valmistelemaan ehdotukset valtion aluehallintoviraston perustamiseksi Ahvenanmaalle. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti 8.5.2008 aluehallinnon uudistamishankkeen väliraportin pohjalta, että Ahvenanmaalle perustetaan samanniminen valtion virasto kuin Manner-Suomeen hoitamaan lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Valtion aluevirastoon ehdotettiin koottavaksi toiminnot ja voimavarat ainakin nykyisestä lääninhallituksesta sekä valtion pienistä alueviranomaisista. Viraston ulkopuolelle jäisivät merivartiosto, tuomioistuimet ja liikelaitosmuotoinen toiminta. Samoin yleishallintoviraston ulkopuolelle jäisi verohallinnon ja tullihallinnon alueellinen toiminta sekä syyttäjä- ja ulosottotoimi.

Tavoitteena on koota Ahvenanmaan valtionhallintoa ja luoda edellytykset tehokkaammalle yhteistoiminnalle, voimavarojen yhteiskäytölle ja paremmalle asiakaspalvelulle. Uuden yleishallintoviraston on määrä aloittaa toimintansa 1.1.2010.

Ahvenmaa-työryhmän tehtävänä on asettamiskirjeen mukaan

- täsmentää ja määritellä valtion aluehallintovirastoon Ahvenanmaalla koottavat toiminnot ja voimavarat;
- valmistella aluehallintoviraston ohjaus- ja johtamisjärjestelmä;
- valmistella aluehallintoviraston organisaatorakenne;
- valmistella uudistuksen vaatimat talousarviomuutokset ja henkilöstöhallinnolliset toimenpiteet; sekä
- tehdä ehdotukset lainsäädäntötoimenpiteiksi ja niiksi käytännön toimenpiteiksi, joita uudistus vaatii erityisesti toimitiloissa, puhelinjärjestelmissä ja tietojärjestelmissä

2 Ahvenanmaan valtionhallinnon erityispiirteet

Valtionhallinnon leimalliset piirteet Ahvenanmaalla johtuvat Ahvenanmaan itsehallintolaista ja maakunnan kielellisestä asemasta. Maakunnan itsehallinnon huomattavasta laajuudesta johtuen valtionhallinnon tehtävät ovat rajoitetumpia kuin Manner-Suomessa. Maakunta on ruotsinkielinen. Tämän vuoksi on ollut käytännön syistä tarkoituksenmukaista perustaa eri hallinnonaloille erillisiä virastoja ja toimipisteitä Ahvenanmaalle mm. asiakaspalvelun asianmukaiseksi hoitamiseksi. Lopputuloksena on lukuisa joukko pieniä virastoja.

Useat toiminnot, jotka Manner-Suomen alueella hoitaa valtion viranomaiset, hoitaa Ahvenanmaan itsehallinnon mukaisesti itsehallintoviranomainen. Tässä noudatetaan Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista lainsäädäntötoimivallan jakoa. Hallinnon toimivalta on yleensä lainsäädäntötoimivallan mukainen siten, että valtio tai maakunta, jolla on toimialalla lainsäädäntövalta, huolehtii myös hallinnosta. Toimivallan jako it-

sehallintolaissa on yleensä yksinomainen siten, ettei itsehallintoviranomainen eikä valtion viranomaisen voi puuttua toistensa asioihin. Tästä säännöstä on itsehallintolain 28, 30, 31,33 ja 38 §:ssä sekä 9 ja 9a luvussa säädettyjä poikkeuksia. Lisäksi itsehallintolain 32 §:n nojalla on mahdollista siirtää asetuksella (sopimusasetus) määräajaksi tai toistaiseksi tehtäviä, jotka kuuluvat valtakunnan hallinnolle maakuntahallinnolle tai maakuntahallinnon tehtäviä valtakunnan hallinnolle. Sopimusasetukset voivat koskea koko tehtäväalueen siirtoa tai yhteistyön järjestämistä viranomaisten välillä. Sopimusasetuksella ei voida vaikuttaa lainsäädäntötoimivaltaan.

Ahvenanmaan maaherralla on Ahvenanmaan itsehallintolaissa määritelty erityinen asema hallituksen edustajana maakunnassa. Virastojen välinen kollegiaalinen yhteistyö on jatkuvaa ja maaherralla on siinä käytännössä merkittävä koordinoiva rooli.

3 Aluehallintovirastoon sijoitettavaksi ehdotettujen toimintojen tarkastelua

Lääninhallitus

Ahvenanmaan lääninhallitus on valtionhallinnon alueellinen yleisviranomaisen. Lääninhallituksella on kapeampi tehtäväkenttä kuin Manner-Suomen lääninhallituksilla, mutta toisaalta lääninhallitus hoitaa eräitä yksittäisiä valtion tehtäviä, joille ei ole erityisviranomaista Ahvenanmaalla. Tällaisia tehtäviä ovat eräät maatalouteen liittyvät tukien myöntö- ja valvontatehtävät sekä kuntien tukipäätöksiin kohdistuvat valitusviranomaisen tehtävät, ajoneuvoverotus ja maistraattitehtävät.

Lääninhallituksessa työskentelee noin 17 henkilöä.

Lääninhallitus tehtävineen soveltuu valtion aluehallintoviraston keskeiseksi osaksi.

Maanmittaustoimisto

Varsinais-Suomen maanmittaustoimisto/Ahvenanmaa vastaa kiinteistönmuodostustoiminnasta Ahvenanmaalla. Toimisto ylläpitää kiinteistötoimituksin valtakunnallista kiinteistörekisteriä, joka on osa valtakunnallista kiinteistötietojärjestelmää, sekä hoitaa joiltain osin valtakunnallisen maastotietokannan ylläpitotehtäviä. Maanmittaustoimiston Ahvenanmaan yksikkö huolehtii maanmittaustoimintaan liittyvistä asiakaspalvelutehtävistä. Maanmittauslaitokselle siirtyvät hallitusohjelman mukaan vuoden 2010 alusta kirjaamistehtävät käräjäoikeuksilta. Kirjaamistehtävinä Maanmittauslaitos päättää tällöin lainhuudatuksista, erityisten oikeuksien kirjaamisista ja kiinnityksistä, joilla ylläpidetään valtakunnallista lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä.

Varsinais-Suomen maanmittaustoimiston Ahvenanmaan toimistossa työskentelee noin 15 henkilöä.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa kantanaan, että maanmittaustoimiston tehtäviä ei voida siirtää aluehallintovirastoon, koska kiinteistötoimituksia suorittavilta toimitusinsinööreiltä ja kirjaamistehtäviä hoitavilta virkamiehiltä vaaditaan ehdotonta puolueettomuutta ja tuomarin esteettömyyttä toimitusten tai kirjaamisasioiden asianosaisista, olivatpa asianosaisina yksityishenkilöt tai viranomaiset. Maanmittaustoimituksissa tehdyt päätökset ja myös tulevat kirjaamistehtävien päätökset ovat rinnastettavissa tuomioistuinten ratkaisuihin ja niihin haetaan muutosta maa- ja metsätalouden ministeriön ja korkeim-

malta oikeudelta. Maanmittaustoimistojen asema aluehallintoon nähden on säilytettävä samana kuin alueellisten tuomioistuinten asema on aluehallintoon nähden. Lisäksi kiinteistörekisterin sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin ylläpito on järjestettävä yhdenmukaisesti sekä Ahvenanmaalla että Manner-Suomessa järjestelmän häiriöttömän toimivuuden varmistamiseksi.

Merenkulun väylätehtävät

Merenkululaitoksella on Ahvenanmaalla Lounais-Suomen väyläyksikön alainen Långnäsins väyläasema. Väyläaseman työntekijät ylläpitävät väyliä.

Väylätuotannossa työskentelee kolme henkilöä. Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa, että väylätuotanto on päätetty yhtiöittää valtion osakeyhtiöksi.

Meriturvallisuus

Merenkululaitoksen Saaristomeren merenkuluntarkastusyksikön Maarianhaminan yksikkö on osa Saaristomeren toimialueella tapahtuvaa alusturvallisuuden ja meriympäristön suojelua. Painopisteenä sillä on Ahvenanmaan alue. Asiakkaina ovat pääasiassa varustamot ja laivanvarustajat sekä pätevyyskysymyksissä myös yksityishenkilöt.

Maarianhaminan tarkastusyksikössä työskentelee kaksi henkilöä. Sen lisäksi Maarianhaminassa työskentelee yksi merenkululaitoksen työntekijä erilaisissa tukitehtävissä, mutta hän siirtynee vuoteen 2010 mennessä eläkkeelle eikä tilalle ole tarkoitus palkata uutta henkilöä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa kantanaan, että meriturvallisuustoimintojen siirtämisellä aluehallintovirastoon ei ole nähtävissä etua, koska meriturvallisuudella ei valtakunnallisena toimintona ole alueellista roolia. Valvonnan taso vaatii yhtenäisen keskitetyn johdon.

Oikeusaputoimisto

Ahvenanmaan oikeusaputoimisto on oikeusministeriön alainen viranomainen, joka antaa oikeusapua valtion varoista henkilöille, jotka tarvitsevat asiantuntevaa apua oikeudellisissa asioissa ja jotka eivät taloudellisista syistä itse pysty tätä järjestämään. Oikeusaputoimisto huolehtii myös käytännön oikeusaputoimista paitsi tuomioistuinasioissa, joihin saatetaan määrätä myös yksityinen avustaja. Oikeusaputoimistojen tehtäväksi koko maassa siirtyy edunvalvontatehtävien järjestämisvastuu vuoden 2009 alusta.

Ahvenanmaan oikeusaputoimistossa työskentelee kaksi henkilöä.

Oikeusministeriö toteaa, että yleisten edunvalvojien toimintaa valvoo Ahvenanmaalla lääninhallitus, jonka tehtävät siirtyisivät aluehallintovirastoon. Tällöin oikeusaputoimiston sijoittaminen samaan virastoon ei tule edunvalvontatehtävien hoidon ja sen valvonnan kesken syntyvän eturistiriidan vuoksi kysymykseen. Siinä tapauksessa, että edunvalvojien valvontatehtävät kuitenkin tulisi perustettavaan aluehallintovirastoon, tilannetta voidaan oikeusministeriön mielestä arvioida uudelleen.

Työsuojelu

Ahvenanmaan työsuojelutoimisto toimii Turun ja Porin työsuojelupiirin alaisena virastona, joka ohjaa ja valvoo työsuojelusäädösten noudattamista ja toimii asiantuntijaelimenä työympäristökysymyksissä.

Ahvenanmaan työsuojelutoimistossa työskentelee yksi henkilö.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanta on, että päätöksenteon linjavastuu kulkee ALKU-hankkeenkin linjausten mukaisesti työsuojeluorganisaatiossa. Päätöksiin tarvitaan kaksi henkilöä. Jo siitäkin syystä Ahvenanmaan toimintojen on oltava organisatorisesti osa Manner-Suomeen perustettavaa aluehallintovirastoa. Ahvenanmaan työsuojelu voi kuitenkin hyvin olla sijoitettuna Ahvenanmaan aluehallintoviraston yhteyteen ja tukeutua sovittavassa laajuudessa Ahvenanmaan aluehallintoviraston tarjoamiin virastopalveluihin.

EU-tiedotus

Ahvenanmaalla toimii ulkoministeriön alaisena Eurooppa-tiedotuksen aluetiedottaja. Tehtävänä Eurooppa-tiedotuksella on tuottaa ja välittää informaatiota Euroopan yhdenmisyksestä ja Suomen jäsenyydestä EU:ssa.

Ulkoministeriöstä saadun suullisen kannanoton mukaan ministeriö ei näe tarvetta muuttaa Eurooppa-tiedotuksen nykyistä järjestelyä Ahvenanmaalla.

4 Ehdotus Ahvenanmaan aluehallintoviraston muodostamisesta

Työryhmä toteaa, että Ahvenanmaan valtionhallinnon viranomaisten tehtäväkenttä on niin eriytynyt, että yhteen viranomaiseen kokoamalla ne eivät mainittavasti saa synergiahyötyä oman toimialansa ydintehtävien (ns. substanssitehtävien) hoitamisessa. Osassa tehtävissä on nähtävissä selvästi intressiristiriita, kuten yleisen edunvalvonnan valvonta- ja toimeenpanotehtävien kohdalla. Toisissa tapauksissa on joka tapauksessa päätöksentekomekanismeissa erotettava viraston yleisjohto ja substanssiasioiden päätöksenteko sekä hallinnonalakohtainen ohjausmekanismi. Kaikkiin Manner-Suomen aluehallintovirastoihin on suunniteltu toimialan erityistarpeet turvaavia erityisjärjestelyjä ohjaus- ja päätöksentekokysymyksissä ainakin työsuojelun, ympäristölupien ja poliisitoimen alalla.

Työryhmä toteaa, että Ahvenanmaan valtionhallinnon hajanaisuutta on kuitenkin tarpeen mahdollisuuksien mukaan vähentää ja pyrkiä käyttämään hyödyksi yhteisiä voimavaroja sisäisen hallinnon ja virastopalvelujen tehtävissä sekä asiakaspalvelun tehostamisessa. Yhteisten palvelujen tarve ja mahdollisuudet on kartoitettava. Palvelujen kartoittamisessa on erityisesti pidettävä silmällä asiakaspalvelun näkökohtia: kuinka voitaisiin Ahvenanmaan asukkaille tehdä valtionhallinto helpommin lähestyttäväksi, ymmärrettäväksi ja valtionhallinnon yhtenäisyyttä edistäväksi. Työryhmä korostaa, että riippumatta siitä, minkälainen keskinäinen organisatorinen yhteys valtionhallinnon toimintoilla on Ahvenanmaalla, valtionhallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallinnon raja-aitoja tulisi madaltaa.

Työryhmä ehdottaa, että Ahvenanmaan aluehallintovirasto muodostetaan lähtökohtaisesti nykyisen lääninhallituksen tehtävien ja henkilökunnan pohjalle.

Aluehallintovirastolle tehtäväksi annettavat yhteiset palvelut pyritään sopimaan ja määrittämään selväpiirteisesti. Keskinäisen laskutuksen välttämiseksi ja hallintoviraston toiminnan pitkäjänteisyyden turvaamiseksi on suositeltavaa, että yhteiset palvelut rahoitetaan yhdeltä toimintamenomomentilta.

Työryhmä ei sulje pois mahdollisuutta, että aluehallintovirastoon liitetään organisatorisesti myös muita viranomaistoimintoja. Näiden toimintojen ohjaussuhteet on siinä tapauksessa määriteltävä niin, että näissä toiminnoissa säilyvät selvät vastuusuhteet ja tarpeellinen valtakunnallinen ohjausote.

Työryhmä ehdottaa edelleen, että Ahvenanmaan aluehallintoviraston päällikölle säädetään valtion viranomaisten yhteistoiminnan järjestämisvelvollisuus Ahvenanmaalla. Tällä yhteistoiminnalla tarkoitetaan samantapaista yhteistoimintaa, joka jo nyt maaherran aloitteesta ja muiden virastopäälliköiden myötävaikutuksella on voimassa Ahvenanmaalla.

Työryhmä on ottanut kantaa myös viraston nimikysymykseen. Virasto voisi olla nimitään Ahvenanmaan valtionvirasto – ruotsinkielellä Statens ämbetsverk på Åland. Erityisesti ruotsin kielellä olisi suositeltavaa, että nimessä ei olisi aluehallinto-osaa, koska nimestä tulee ruotsin kielellä monimutkainen ja viraston toimialue on ilman aluehallinto-käsitettäkin yksiselitteisesti Ahvenanmaan maakunta.

5 Tarvittavia jatkotoimia

Ahvenanmaan valtion viranomaisten yhteisten palvelujen ja toimintojen tarve ja mahdollisuudet selvitetään. Selvityksen tekee viranomaisten yhteistyöverkosto, jonka kokoonkutsujana toimii Ahvenanmaan maaherra. Selvitys tehdään 30.11.2008 mennessä, jonka jälkeen jatketaan hallintoviraston toiminnan yksityiskohtaista suunnittelua sekä muiden käytännön toimenpiteiden suunnittelua, joihin selvityksen tulokset antavat aiheita.

6. SAMMANDRAG

Förslag till grundandet av ett regionalförvaltningsämbetsverk på Åland och fortsatta åtgärder

Arbetsgruppen konstaterar att statsförvaltningens ämbetsverk på Åland har så pass differentierade uppgifter då de sköter sin förvaltningsgrens kärnuppgifter (sk. substansuppgifter), att man inte skulle åstadkomma en särskilt stor synergieffekt genom att koncentrera dem på en myndighet.

Beträffande en del uppgifter finns det helt klart intressekonflikter, såsom i fråga om intressebevakningens övervakning och verkställande. Beträffande andra uppgifter måste man i beslutsfattandet i alla fall skilja mellan ämbetsverkets allmänna ledning och beslutsfattande i substansärenden samt styrningsmekanismen på förvaltningsområdet. I alla regionförvaltningsämbetsverk på fastlandet har man planerat speciella arrangemang i styrnings- och beslutsfattande frågor åtminstone på områden som arbetarskydd, miljötillstånd och polisärenden.

Arbetsgruppen konstaterar att man så mycket som möjligt borde minska på differentieringen av statsförvaltningen på Åland. Man borde försöka utnyttja gemensamma resurser i den interna förvaltningen och interna servicen samt effektivisera kundservicen. Behovet av och möjligheterna till gemensam service bör kartläggas. Vid kartläggningen skall man fästa särskild uppmärksamhet på kundservicen: hur kunde man göra statsförvaltningen på Åland lättare att nå och förstå och hur kunde förvaltningen vara sådan att den främjar enighet. Arbetsgruppen betonar att gränserna ur kundernas synpunkt bör bli lägre, oberoende av hurdana ömsesidiga förbindelser statsförvaltningens organ än har på Åland.

Arbetsgruppen föreslår att ett regionförvaltningsämbetsverk grundas på Åland med den nuvarande länsstyrelsen och dess personal som bas.

Den gemensamma service som ges som uppgift åt regionalförvaltningsämbetsverket skall definieras och överenskommas om så tydligt som möjligt. I syfte att undvika ömsesidig fakturering och säkerställa förvaltningsämbetsverkets kontinuitet är det tillrådligt att den gemensamma servicen finansieras från ett driftsmoment.

Arbetsgruppen utesluter inte att man organisatoriskt sammanför andra myndighetsfunktioner med regionalförvaltningsämbetsverket. I så fall måste man definiera styrningsrelationerna så, att klara ansvarsförhållanden och ett tillräckligt nationellt styrningsgrepp bibehålls.

Arbetsgruppen föreslår vidare att för ämbetsverkets chef (landshövdingen) stadgas en skyldighet att ordna samarbetet mellan statens myndigheter på Åland. Med detta avses samma slags samarbete som redan nu ordnats på landshövdingens initiativ med andra myndighetschefer medverkan.

Arbetsgruppen har också tagit ställning till ämbetsverkets namn. Det kunde heta ”**Statens ämbetsverk på Åland**”. Särskilt på svenska rekommenderas det att namnet inte innehåller ”regionalförvaltning”, eftersom namnet då blir komplicerat. Därtill är det

tydligt att ämbetsverkets verksamhetsområde är landskapet Åland också utan termen regionalförvaltning.

Fortsatta åtgärder

De statliga myndigheternas behov av och möjligheter till gemensamma funktioner och service kartläggs. Utredningen genomförs i myndigheternas samarbetsnätverk, som sammankallas av landshövdingen på Åland. Utsatt tid för utredningen är 30.11.2008. Därefter fortsätter man den detaljerade planeringen av ämbetsverket samt planeringen av andra praktiska åtgärder som utredningens resultat föranleder.