



Justitieministeriet

Hänv. Er skrivelse VN/846/3018

Försatt i tillfälle att uttala sig över utkastet till en regeringsproposition med förslag till Ålands självstyrelselag, avger Statens ämbetsverk på Åland (nedan ämbetsverket) detta utlåtande.

I propositionsutkastet föreslås att en helt ny självstyrelselag för Åland stiftas, som ska ersätta 1991 års självstyrelselag och blir den fjärde självstyrelselagen. Syftet är att modernisera lagen och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad nu är fallet. Propositionsutkastet bygger i flera avseenden på Ålandskommitténs slutbetänkande som den 16 juni 2017 överläts till justitieministeriet, och över vilken ämbetsverket avgav utlåtande 15.9.2017. Ämbetsverket noterar med tillfredsställelse att en del av de anmärkningar ämbetsverket anfört beträffande slutrapporten nu rättats till.

Statens ämbetsverk uttalar sig främst om ärenden som gäller ämbetsverkets verksamhetsområde eller berör statens verksamhet på Åland. Utlåtandet baserar sig uteslutande på den svenskspråkiga texten i betänkandet.

Ämbetsverket konstaterar inledningsvis att det görs vissa terminologiska förändringar i självstyrelselagen. Benämningen "landskapet Åland" frångås. *I utkastet används kort och gott "Åland", vilket avser dels det åländska territoriet, dels Ålands självstyrelse som ett offentligrättsligt samfund. Detta kan leda till tolkningssvårigheter i vissa fall.* Benämningen "riket" bibehålls i de situationer där det behövs ett mer allmänt uttryck än t.ex. "staten". I vissa fall har begreppen "riksmyndighet" och "kommun" ersatts med "myndighet i riket", som är neutralt i förhållande till administrativa reformer i riket.

Ämbetsverket konstaterar allmänt att lagförslaget inte innehåller några genomgripande förändringar i de statliga myndigheternas verksamhet på Åland.

Ämbetsverket noterar att landshövdingens ställning och uppgifter är oförändrade i förhållande till gällande bestämmelser. Beträffande den föreslagna bestämmelsen om behörighetskraven för landshövdingen anser ämbetsverket att *ett ändamålsenligt handhavande av tjänsten förutsätter högre högskoleexamen* speciellt av den anledningen att landshövdingen även förutsätts verka som chef för ett statligt ämbetsverk samt vid behov kunna vikariera förvaltningschefen och/eller häradsskrivaren. Eftersom förslaget, liksom gällande självstyrelselag, möjliggör att även annan person än landshövdingen kan utses till ordförande för Ålandsdelegationen, kan även högskoleexamen inom annat ämnesområde än juridik komma i fråga. Bestämmelsen om mandatperioden för landshövdingen föranleder inte några kommentarer från ämbetsverkets sida.

Liksom i gällande självstyrelselag följer förvaltningsbehörigheten lagstiftningsbehörigheten, om annat inte följer av lagen. De statliga myndigheterna på Åland utför en del av de uppgifter som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Ändringar i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten medför till dessa delar direkta ändringar i myndigheternas verksamhet.

Vid ikraftträdandet av den nya självstyrelselagen föreslås inte några betydande ändringar av den gällande fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan lagtinget och riksdagen. De behörighetsområden som hör till, dels lagtingets, och dels rikets lagstiftningsbehörighet, när den nya självstyrelselagen träder i kraft, föreslås samtliga förtecknade i lagförslaget. I propositionen föreslås ett nytt system för fördelningen av lagstiftningsmakten mellan riksdagen och Ålands lagting. Lagförslaget innehåller tre förteckningar gällande behörighetsfördelningen:

- 1) en förteckning över behörighetsområden som hör till riksdagen och som inte är aktuella att överföras till lagtinget (§ 28),
- 2) en förteckning över riksdagens sådana behörighetsområden som lagtinget självt kan besluta att överta (29 §), och
- 3) en förteckning över behörighetsområden som kan överföras till lagtinget genom vanlig riksdagslag och med lagtingets samtycke (30 §).

Vilka rättsområden som hänförs till vilken av dessa kategorier är i första hand en politisk fråga. Lagtingets behörighetsområden uppräknas i 27 §.

I 29 § anges de rättsområden som lagtinget ensidigt kan besluta att överta sedan statsrådet och Ålands regering kommit överens om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av övertagandet. Det är dock en synnerligen komplicerad process och det är osannolikt att samförstånd uppnås, varvid ärendet skall föras till Delegationen för Ålandsärenden för handläggning. Systemet med ensidigt övertagande är betänkligt och det innebär att riksdagen inte kan hindra ett sådant övertagande, varför statsmakten de facto överlåter rätten att besluta om sådan behörighetsöverföring på lagtinget. Det skapar en osäkerhet för statsmakten och i förlängningen för de statliga myndigheterna och verksamheterna på Åland, vilket kan få oförutsedda menliga konsekvenser inom en struktur som förutsätter en såväl nationell som långsiktig planering och framförhållning. *På grund av de problem och nackdelar det föreslagna systemet medför föreslår ämbetsverket att dessa rättsområden i stället borde hänföras till 30 §.*

Ämbetsverket konstaterar att statsmakten i utgångspunkt har en grundlagsstadgad skyldighet att också på Åland säkra en välfungerande svenskspråkig service och att brister i denna skyldighet inte får användas som motiv för att överföra behörighet från riket till lagtinget.

I detaljmotiveringen till 29 § konstateras att de rättsområden som ensidigt ska kunna övertas är av sådan natur att de bedöms ha stort lokalt intresse och att det kan antas att det inte finns något mer allmänt landsomfattande intresse av dem som skulle väga tyngre än det lokala intresset. Också behovet av att kunna säkerställa lokal service som ges på svenska har legat till grund för att vissa rättsområden införts i förteckningen i denna paragraf. I något fall är det dessutom fråga om områden som redan sköts lokalt

av lokala myndigheter eller av självstyrelsemyndigheterna med stöd av en överenskommelseförordning eller om områden som hör samman med andra områden som utgör åländsk behörighet.

Såsom ovan konstateras är systemet med ensidigt övertagande av behörigheten betänkligt och ämbetsverket förhåller sig speciellt tveksamt till vissa av de rättsområden som lagtinget ensamt föreslås kunna överta. Det gäller i första hand släkt- och förnamn, som ämbetsverket för närvarande ansvarar för på Åland. Det finns inte några tillräckliga motiv till att Åland skulle ha ett eget namnskick.

Ämbetsverket utgör en lokal servicepunkt gällande föreningsregistret och i handelsregisterärenden. Även i fråga om föreningsregistret är det motiverat med ett gemensamt register för hela landet, och att det fortsättningsvis ska utgöra riksdagsbehörighet.

Enligt ämbetsverkets bedömning passar inget av de argument som anförs för att vissa rättsområden ensidigt ska kunna överföras till lagtinget in på vare sig släkt- och förnamn eller föreningsregistret. Dessa rättsområden har även en nära anknytning till andra rättsområden som utgör riksbehörighet. *Släkt- och förnamn liksom föreningsregistret bör därför, på samma sätt som folkbokföring samt handelsregister och stiftelser, hänföras till rikets behörighet i 28 eller 30 §.*

Om man med rätta eller orätta anser att servicen på Åland har försämrats beträffande någon verksamhet, så skall detta åtgärdas av statsmakten och inte genom att statsmakten genom en behörighetsöverföring fransäger sig sitt lagstadgade ansvar.

De rättsområden som nämns under punkterna 1 och 3 ovan förutsätter att en eventuell överföring antingen föreskrivs i en riksdagslag i grundlagstiftningsordning eller i en vanlig riksdagslag. Eftersom riksdagens godkännande fordras i dessa fall föranleder den föreslagna indelningen i 28 § och 30 § inte några betänkligheter från ämbetsverkets sida.

Enligt förslaget 19 § är den som har hembygdsrätt befriad från skyldigheten att fullgöra värnplikt. Detta gäller dock inte den som efter att ha fyllt 12 år har flyttat till Åland. Jämlikt 12 § 1 mom. i gällande självstyrelselag har den som har hembygdsrätt rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning. Om tjänstgöringen vid lots- och fyrinrättningen stadgas enligt 12 § 2 mom. i rikslag efter att lagtinget beretts tillfälle att ge utlåtande i saken. Om tjänstgöringen i annan civilförvaltning stadgas i rikslag med lagtingets bifall. Tills sådan tjänstgöring som avses här ordnats är de invånare i landskapet som avses i 1 mom. befriade från att fullgöra värnplikt. I propositionsutkastets 19 § anges att i fråga om tjänstgöringen i civilförvaltningen föreskrivs i riksdagslag med lagtingets bifall. Ämbetsverket anser att detta lagrum inte åsidosätter bestämmelserna om arbetsplikt och befolkningsskyddsplikt i beredskapslagens 14 och 17 kap. Propositionsutkastet torde utgå från detta, eftersom det i utkastets 48 § 19 punkt anges att fullgörandet av arbetsplikt som gäller allmänt kan för den som har hembygdsrätt endast åläggas inom civila uppgifter på Åland.

Enligt landskapslagens 27 § 2 mom. kan i en lagtingslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas bestämmelser som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i riksdagslag.

Bestämmelsen motsvarar 19 § 3 mom. i gällande självstyrelselag. *Statens ämbetsverk anser att det av en sådan lagtingslag klart borde framgå vilka bestämmelser i lagtingslagen som är av rikslagstiftningsnatur, och därmed även vilka myndigheter som är behöriga.* Ämbetsverket har noterat att Ålandsdelegationen upprepade gånger i sina utlåtanden påtalat de betänkligheter i rättskyddet som blankettlagstiftningen förorsakat.

Frågan vilka förvaltningsbestämmelser som ska tillämpas då en åländsk myndighet sköter en statlig uppgift eller en statlig myndighet sköter en självstyrelsens uppgift direkt genom självstyrelselagen, rikslagstiftningen eller en överenskommelseförordning har varit oklar. I 45 § intas bestämmelser om detta. *Ämbetsverket anser att de föreslagna bestämmelserna är tillräckligt flexibla, då de medger att de särskilda bestämmelser som gäller för dessa uppgifter, t.ex. i fråga om förvaltningsförfarande och sekretess, ska tillämpas.*

I 40 § nämns Ålands förvaltningsdomstol som besvärinstans även för beslut som fattas av statens myndigheter på Åland. I rikslagstiftningen har dock även vissa specifika förvaltningsdomstolar angivits för vissa ärendetyper. Av förarbetena till föreliggande lagförslag framgår att 40 § 2 mom. även avser dessa fall. *Enligt ämbetsverkets uppfattning bör 40 § 2 mom. förtydligas i detta avseende, så att den inte endast gäller domstolar som inrättats för visst ändamål, utan även domstolar till vilka viss typ av överklaganden anvisats.*

De föreslagna särbestämmelserna inom statens behörighet i 48 § 7 och 8 punkterna motsvarar i sak bestämmelserna i gällande självstyrelselag. *För att undvika tillämpningsproblem på grund av reformer i riket föreslås att begreppen "riksmyndighet" och "myndighet i riket" ersätts med ett vidare uttryck såsom t.ex. "på en i rikslagstiftningen angiven myndighet".* Detta med beaktande av att sådana uppgifter i rikslagstiftningen kan anförtros förutom en statlig myndighet, även en myndighet inom landskapsförvaltningen eller en kommunal myndighet.

Ämbetsverket konstaterar att bestämmelserna om ämbetsspråk och språkliga rättigheter i det föreslagna 12 kap. i huvudsak motsvarar bestämmelserna i 6 kap. i gällande självstyrelselag. Det har dock skett vissa förtydliganden. Sålunda intas i 95 § 1 mom. en bestämmelse som tydligt anger att bestämmelser och myndighetsföreskrifter ska finnas tillgängliga på svenska för att bli gällande på Åland.

Förutom att 30 § 1 punkten i gällande självstyrelselag motsvaras i utkastet av 48 § 1 punkten intas en ny 2 punkt som ålägger en statlig myndighet att säkerställa att en statstjänsteman som inom ramen för sina tjänsteuppgifter regelbundet sköter ärenden som gäller Åland, har tillräckliga kunskaper om självstyrelsen och om förhållandena på Åland. Enligt detaljmotiveringen gäller denna punkt statliga tjänstemän som regelbundet sköter sådana ärenden som gäller Åland vid statliga myndigheter utan tjänsteställe på Åland.

Beträffande övergångsbestämmelserna konstaterar ämbetsverket att i lagförslaget inte intagits någon sådan övergångsbestämmelse gällande statsanställdas rättigheter vid överföring av behörighet som i 75 § i gällande självstyrelselag. *Speciellt med beaktande av den föreslagna bestämmelsen om att lagtinget ensidigt kan överta behörighet bör en bestämmelse om överflyttning av statsanställda intas även i den nya självstyrelselagen.*

Enligt utkastets 28 § 2 punkt ska statliga myndigheters arkiv fortsättningsvis falla inom riksdagens lagstiftningsbehörighet med beaktande av vad som föreskrivs i 48 § 14-16 punkterna. Nämnda 48 § 14 punkt ålägger en riksmyndighet att samråda med Ålands regering när myndigheten ska göra upp en arkivbildningsplan för handlingar som rör verksamhet på Åland. Ämbetsverket önskar betona att det inte kan vara landskapets myndigheter som kan ställa krav på hur handlingarna ska arkiveras. Allt fler handlingar arkiveras numera endast digitalt, och härvid följs de standarder som antagits av statsmakten. Beträffande bestämmelsen i utkastets 48 § 15 punkt enligt vilken arkivalier som härrör från en statlig myndighets verksamhet på Åland kan föras till förvaring utanför Åland endast efter samråd med Ålands regering bör de möjligheter som en elektronisk förvaring erbjuder beaktas.

Till detta utlåtande bifogas de synpunkter regionchefen för lantmäteriverket på Åland framfört i utlåtande som tillställts ämbetsverket för vidareförmedling till justitieministeriet.

L a n d s h ö v d i n g



Peter Lindbäck

Förvaltningschef



Rainer Åkerblom

Till kännedom: Finansministeriet