

## Sammandrag av utlåtandena om Ålandsarbetsgruppens 2023 betänkande med utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling

### 1 Inledning

Justitieministeriet tillsatte våren 2023 tillsammans med Ålands landskapsregering en arbetsgrupp (Ålandsarbetsgruppen 2023) för att bland annat förbereda den fortsatta beredningen av propositionen för Ålands självstyrelselag, som syftar till att modernisera och utveckla självstyrelsesystemet. Ålandsarbetsgruppens 2023 mandattid utgick den 31 maj 2024.

Ålandsarbetsgruppens 2023 andra betänkande i ordningen gäller vissa bedömnings- och utredningsuppgifter som ingått i dess uppdrag. I betänkandet behandlas sådana frågeställningar som lyfts upp under reformarbetet med den nya självstyrelselagen och som gäller förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, överföringen av riks- och uppgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagsstiftning, landshövdingen på Åland och utnämningen av denne, vissa språkbestämmelser i självstyrelselagen samt behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen under undantagsförhållanden.

I betänkandet ingår några alternativa lösningar på de ovan nämnda frågeställningarna. De förutsätter noggrannare konsekvensbedömningar.

Ålandsarbetsgruppens arbetspråk var svenska. Betänkandet har översatts till finska.

Begäran om utlåtande publicerades den 18 december 2024 och utlåtanden begärdes in via tjänsten utlåtande.fi senast den 14 februari 2025.

Begäran om utlåtande sändes till 17 instanser, och dessutom kunde vem som helst lämna remissvar i tjänsten utlåtande.fi. Man fick in 12 remissvar.

Av **ministerierna** lämnade statsrådets kansli, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet utlåtanden.

**De högsta laglighetsövervakarna** riksdagens justitieombudsmans kansli och justiekanslersämbetet i statsrådet har lämnat utlåtanden.

Utlåtande lämnades dessutom av högsta förvaltningsdomstolen och Ålandsdelegationen.

Ålands landskapsregering har lämnat ett yttrande till betänkandet.

Alla utlåtanden som lämnats om propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM024:00/2023>.

## 2 Sammandrag av utlåtandena

### De högsta laglighetsövervakarna

Riksdagens justitieombudsman (JO) framför i sitt utlåtande att utgångspunkten för beredningen ska vara att grundlagen garanterar de grundläggande fri- och rättigheterna för alla också på Åland. Skyldigheten att respektera de grundläggande fri och rättigheterna begränsar lagstiftaren oavsett om det är riksdagens eller lagtingets lagstiftning. Justitieombudsmannen påpekar att självstyrelselagens förhållande till grundlagen är mångfasetterat. Arbetsgruppens preliminära förslag till bestämmelse om självstyrelselagens företrädare bör enligt JO bedömas i detalj i den fortsatta beredningen. Speciellt hur principen om självstyrelselagens företrädare skulle påverka de grundläggande fri- och rättigheterna och andra centrala konstitutionella institutioner och principer bör enligt JO analyseras i beaktande av behovet att föreskriva mer uttryckliga garantier för självstyret i självstyrelselagen.

Justitiekanslern i statsrådet (JK) anser i sitt utlåtande att det fortfarande är aktuellt att lyfta fram den synpunkt som togs upp i JK:s tidigare utlåtande om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen: de grundläggande fri- och rättigheterna är avsedda att skydda individen mot offentlig makt, även lagstiftaren. Om det i fortsättningen föreslås att tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ska inskränkas på Åland, ska propositionen enligt JK innehålla en heltäckande bedömning av vilka konsekvenser en sådan inskränkning skulle ha för enskilda på Åland.

JK kommenterar delen i betänkandet där det står att självstyrelsens ”ursprungliga och viktigaste syfte” är att garantera Ålands befolkning att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna i landskapet bevaras” (s. 83). JK är fortfarande inte övertygad om att en (omfattande) inskränkning av tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändig åtminstone med tanke på självstyrelsens ursprungliga mål eller att kärnan i självstyrelsen är att de grundläggande fri- och rättigheterna i frågor som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet ger en annan (lägre?) skyddsnivå än på fastlandet.

JK betonar fortfarande de synpunkter som JK framfört i ett tidigare utlåtande (10 september 2021, dnr OKV/1965/21/2021) om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland. Då konstaterade JK sammanfattningsvis: ”Motiveringen till propositionen ger ett intryck av att Ålands lagstiftare inte är av samma åsikt som grundlagsutskottet när det gäller tolkningen av vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och Högsta domstolens praxis inom lagstiftningskontroll som bygger på grundlagsutskottets tolkningar. Givetvis har grundlagsstiftaren rätt att göra en annan bedömning i dessa situationer. Det gäller att försöka begränsa de situationer och behov i vilka Åland avviker från den tolkningslinje som bygger på grundlagsutskottets vedertagna praxis till vad som verkligen behövs, i stället för att göra det möjligt att på vilket sätt som helst avvika från bestämmelserna om de grundläggande fri- och

rättigheterna i grundlagen. Det bör påpekas att grundlagsutskottets ställning i tolkningen av grundlagen till övervägande del grundar sig på konstitutionspraxis och den uttryckliga bestämmelsen i grundlagens 74 §. Åland har inget motsvarande organ som genom normer på grundlagsnivå skulle ha förordnats en motsvarande uppgift.

Det är mycket svårt att uppskatta vilka följder den föreslagna bestämmelsen skulle få med avseende på rättsordningens systematik och systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Det står klart att den (åtminstone i något skede) skulle göra det möjligt att särskilja de grundläggande rättigheterna på landskapsnivå från de grundläggande rättigheter som gäller på riksnivå.

Ur perspektivet för övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förhåller jag mig mycket kritiskt till detta förslag till bestämmelse.”

Som övervakare av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgår JK från att Ålands invånare som helhet ska ha samma nivå av skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och därmed också skydd mot eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som begåtts av landskapets lagstiftare och landskapsregeringen och den övriga förvaltningen som på andra håll i Finland. Den omfattande förpliktande karaktären hos de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i förhållande till lagstiftaren har uppkommit efter det att den ursprungliga självstyrelsen stiftades och delvis därför har det uppstått nya behov av samordning mellan grundlagen och självstyrelselagen. Lösningarna måste enligt JK vara tydliga och undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna (och de mänskliga rättigheterna) måste vara mycket begränsade.

I betänkandet skisseras en bestämmelse enligt vilken ”om tillämpningen av en bestämmelse i grundlagen, riksdagslag eller lagtingslag skulle strida mot denna lag eller jordförvärvslagen, ska domstolen ge bestämmelsen i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen företräde.” Domstolen ska först utreda om bestämmelsen i riksdagslag enligt självstyrelselagen hör till riksdagens eller lagtingets lagstiftningsbehörighet.” I ljuset av de anförda motiveringarna förblir syftet med den föreslagna bestämmelsen enligt JK öppet. Enligt 120 § i grundlagen har Åland självstyrelse i enlighet med självstyrelselagen för Åland. Enligt 75 § 1 mom. i grundlagen gäller i fråga om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och jordförvärvslagen vad som särskilt föreskrivs om detta i de nämnda lagarna. Således skulle en av riksdagen stiftad lag som strider mot självstyrelselagen, till exempel en bestämmelse om att Ålands befolkning har värnplikt i strid med 12 § i självstyrelselagen, enligt JK:s uppfattning redan uppenbart strida mot 75 § 1 mom. och 120 § i grundlagen och domstolen ska låta bli att tillämpa en sådan bestämmelse med stöd av 106 § i grundlagen.

JK konstaterar att konsekvenserna av en sådan bestämmelse om företräde verkar oförutsedda och förordar därför inte en sådan bestämmelse.

Beträffande förslagen om Ålands landshövding har JK bedömt nuläget på följande sätt i samband med utnämningen av landshövdingen: Enligt 16 § i lagen om regionförvaltningsverken är Statens ämbetsverk på Åland i landskapet Åland en sådan statsförvaltningsmyndighet som avses i den lagen och leds av landshövdingen. Verket sköter sådana i 4 § avsedda uppgifter som enligt självstyrelselagen för Åland hör till rikets behörighet. I fråga om verkets uppgifter gäller i övrigt vad som särskilt bestäms om dem. Bestämmelser om landshövdingen som är direktör för Statens ämbetsverk på Åland finns i självstyrelselagen för Åland.

De ämbetsverk som avses i lagen om regionförvaltningsverken inkl. Statens ämbetsverk på Åland tillämpar statstjänstemannalagen. I statstjänstemannalagen föreskrivs

bl.a. om de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för cheferna för ämbetsverk som lyder direkt under ministerierna. JK anser att det är motiverat att, utöver det som i självstyrelselagen krävs av landshövdingen, har landshövdingen, som också är chef för ett statligt ämbetsverk, behörighetsvillkor på samma nivå som till exempel andra ämbetsverkschefer. Det sätt på vilket detta ordnas i lagstiftningen torde kunna ske på många sätt. Det enklaste verkar enligt JK vara en lösning enligt nuläget, där de förutsättningar som anges i tjänstemannalagen också gäller landshövdingen.

Beträffande behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden är JK:s uppfattning att rikets lagstiftningsbehörighet under undantagsförhållanden bestäms enligt självstyrelselagen, och i fråga om den stöder JK den tolkningslinje enligt vilken behörighetsfördelningen i fråga om undantagsförhållanden inte är oklar i fråga om grunderna, utan lagstiftningsbehörigheten hör till riket och beredskapslagen tillämpas också på Åland. Det finns dock enligt JK ett behov av att precisera självstyrelselagen till denna del, eftersom ordalydelsen om beredskap inför undantagsförhållanden inte verkar tydligast beskriva situationen. Skötseln av förvaltningsuppgifter vid tillämpningen av beredskapslagen ska ordnas genom överenskommelseförordningar. Detta har varit grundlagsutskottets ståndpunkt och JK anser att den också är utgångspunkten för självstyrelselagen.

### **Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)**

Beträffande förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen konstaterar högsta förvaltningsdomstolen sig omöjliga kunna omfatta ett sådant lagstiftningsalternativ där rättssubjekt inom landskapets lagstiftningsmakt inte garanteras konstitutionella grundläggande fri- och rättigheter. Flera av de alternativ som presenteras i betänkandet förefaller enligt HFD innefatta eller indirekt föranleda ett dylikt resultat. Frågeställningen har i betänkandet granskats närmast ur synpunkt av fördelningen av lagstiftningskompetens mellan riket och landskapet, då den enligt HFD emellertid också i högsta grad berör förhållandet mellan den offentliga makten och individen. Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att en rättsstatlig förutsättning är att de grundläggande fri- och rättigheterna garanteras konstitutionellt oavsett om det är riksdagen eller lagtinget som svarar för att förverkliga dem genom vanlig lag.

Den fortsatta beredningen borde enligt högsta förvaltningsdomstolens mening fokusera enbart på lagstiftningsalternativ där garantierna för självstyret utvecklas utan att försvaga individens konstitutionella ställning i förhållande till den offentliga makten.

Betänkandet innefattar ett förslag till bestämmelse om självstyrelselagens företrädare. Också detta förslag har sin bakgrund i behovet att föreskriva mer uttryckliga garantier för självstyret i självstyrelselagen. Högsta förvaltningsdomstolen finner dock analogin till 106 § i grundlagen illa lämpad för ändamålet. Självstyrelselagen och den delade lagstiftningskompetensen innebär att det regelbundet och rutinmässigt uppkommer situationer, där myndigheter gör val av och ger företrädare åt den tillämpliga lagstiftningen i enlighet med fördelningen av lagstiftningsbehörighet i självstyrelselagen. Detta är en etablerad och ofrånkomlig följd av självstyrelsen, och trots den särskilda kontexten sker dess lagval i enlighet med ordinarie rättskällehänsyn, i de flesta fall dessutom helt implicit utan behov att ens notera den av de parallella rättsordningarna som lämnas utan tillämpning. Den föreslagna bestämmelsen om domstolsbefogenhet ter sig i detta avseende obehövlig och missvisande. Inte heller förhållandet mellan självstyrelselagen och

grundlagen ter sig enligt HFD lämpat för reglering genom en bestämmelse av föreslagna natur.

I betänkandet behandlas också efterhandskontrollen av landskapslagar och i detta sammanhang berörs ett tidigare förslag om att bredda sakkunskapen i efterhandskontrollen genom att utlåandet till republikens president skulle ges av de högsta domstolarna gemensamt i en blandad sammansättning. Högsta förvaltningsdomstolen omfattar fortsättningsvis detta förslag.

### **Ålandsdelegationen (ÅD)**

Ålandsdelegationen betonar i sitt utlåtande vikten av relativt allmänna formuleringar i självstyrelselagen för att undvika ett behov av att uppdatera lagen mer av tekniska än innehållsmässiga skäl. ÅD betonar också vikten av att det finns uppdaterade lagliga grunder som stöd för myndigheternas befogenheter, även i de fall rättsläget i sig är oförändrat.

ÅD framför också en synpunkt på ett ställningstagande om det rådande rättsläget som delegationen uppfattar att arbetsgruppen eventuellt framför i betänkandet. Det gäller frågan om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen.

I betänkandets kapitel 1 behandlas frågan om vilket förhållande mellan grundlagen och självstyrelselagen bör vara. I kapitlen 1.4.1 och 1.4.2 behandlas i detta hänseende som en avgränsad fråga hur grundlagen bör tolkas vid laglighetskontrollen av landskapslagstiftning. Arbetsgruppen framför enligt ÅD:s uppfattning att grundlagen, i den omfattning den överhuvudtaget bör ha betydelse vid laglighetskontrollen av landskapslagstiftning, inte behöver tolkas till att ha samma normativa innehåll som vid laglighetskontrollen av rikslagstiftning. ÅD uppfattar det som att det enligt arbetsgruppen närmast är fråga om att grundlagsutskottets betänkanden inte behöver ha samma effekt när grundlagen tolkas vid laglighetskontrollen av landskapslagstiftning. Samtidigt framför arbetsgruppen som sin uppfattning att någon ny bestämmelse om just denna sak inte behöver utarbetas i självstyrelselagen. Detta kan enligt ÅD eventuellt uppfattas som att arbetsgruppen anser att rättsläget redan är det ovan framförda. Ålandsdelegationen konstaterar att grundlagsutskottets utlåtanden enligt rådande praxis används som rättskälla vid tolkningen av grundlagen även vid laglighetskontrollen av landskapslagstiftning.

### **Ministerierna**

Statsrådets kansli har yttrat sig om arbetsgruppens betänkande på ett allmänt plan, med fokus på de mest väsentliga frågorna med tanke på ministeriets ansvarsområde.

Statsrådets kansli anser att Ålands självstyrelses nuvarande ställning i förhållande till grundlagen inte bör ändras. Riksdagen och dess grundlagsutskott ska också i fortsättningen kunna tolka förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen vid lagberedningen (se även statsrådets kanslis utlåtande VN/846/2018-VNK-61).

Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet på Åland i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Om man vill precisera denna formulering, ska det enligt statsrådets kansli göras på ett

sätt som beskriver nuläget. Detta eftersträvas med alternativ 1 i arbetsgruppens betänkande.

När det gäller tillämpningen av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna påminner arbetsgruppen i sitt betänkande om de uttryckliga bestämmelser i självstyrelselagen som i nuläget gör det möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid bedömningen av eventuella nya begränsningar är statsrådets kanslis utgångspunkt att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna på rikets område ska vara så enhetligt som möjligt under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Till denna del vill statsrådets kansli också poängtera de internationella förpliktelser och EU:s förpliktelser som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Statsrådets kansli anser att förslaget om att lagtinget ska höras när grundlagen ändras förutsätter fortsatta bedömningar och överväganden.

Arbetsgruppen har på eget initiativ granskat republikens presidents vetorätt i fråga om landskapslagar som uppenbart strider mot internationella fördrag (27 § 4 punkten i självstyrelselagen). I betänkandet nämns Högsta domstolens långvariga avgörandep Praxis, enligt vilken Högsta domstolen har framställt till presidenten att landskapslagar ska förfalla till den del de uppenbart strider mot EU-rätten. Statsrådets kansli har redan tidigare uttalat sig i frågan och understött att Högsta domstolens avgörandep Praxis för tydlighetens skull nämns i motiveringstexten till självstyrelselagen (se statsrådets kanslis utlåtande VN/846/2018-VNK-61). I detta skede av beredningen är det enligt statsrådets kansli inte möjligt att ta ställning till den idé om ett nytt slags system för lagstiftningsskontroll som arbetsgruppen lagt fram. Så som det konstateras i betänkandet bör frågan utredas ytterligare i en separat bedömning. I betänkandet nämns att även statsrådets kansli bör delta i denna bedömning.

Statsrådets kansli har kommenterat behörighetsfördelningen på Åland för undantagsförhållanden och beredskap inför undantagsförhållanden och understryker behovet av att säkerställa att det råder klarhet om frågor som gäller behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet såväl under normala förhållanden som i störningssituationer och under undantagsförhållanden. Statsrådets kansli anser det vara viktigt att riket även i fortsättningen har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller undantagsförhållanden, beredskap inför undantagsförhållanden samt ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet (se självstyrelselagens 27 § punkt 34 i kombination med punkt 42). För tydlighetens skull kunde man enligt ministeriet uttryckligen föga ordet "undantagsförhållanden" till 27 § 34 punkten i självstyrelselagen.

Under undantagsförhållandena våren 2020 och 2021 framkom vissa skillnader i tolkningen av behörigheterna. I synnerhet nu i det förändrade säkerhetsläget är det enligt ministeriet viktigt att snabbt få klarhet i huruvida beredskapslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den de facto kan tillämpas på Åland under undantagsförhållanden, och att känna till hur man ska agera i ärendet. En tydlig reglering och en gemensam tolkning är viktiga för att man i samband med ett brådskande förfarande för konstaterande av undantagsförhållanden inte ska behöva inleda en juridisk utredning om behörighetsfördelningen och om tillämpningsgrunderna för tillämpnings- och ibruktagningsförordningarna. I ett sådant läge är det enligt statsrådets kansli i praktiken inte

möjligt att göra det. Ålandsdelegationens utlåtande 25/24 och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 55/2024 rd innehåller skrivningar som enligt ministeriet förtydligar rättsläget.

I arbetsgruppens betänkande tas det inte ställning till hörandet av Ålands landskapsregering i brådskande situationer där beredskapslagen tas i bruk. Statsrådets kansli påpekar att tidsmässigt kan hela processen för tjänstemannaberedningen och det politiska beslutsfattandet i olika skeden vara mycket begränsad, möjligen inte mer än en eller två dagar lång. Tillämpnings- och ibruktagningsförfordningar kan behöva beredas och godkännas så snabbt att det i praktiken är omöjligt att höra landskapsregeringen.

I betänkandet framförs ett lösningsalternativ enligt vilket lagtinget, till den del det under normalförhållanden har lagstiftningsbehörighet på ett rättsområde som berörs av en förordning om ibruktagning av beredskapslagen, enligt självstyrelselagen skulle ha en motsvarande roll som riksdagen har i efterhandskontrollen av förordningar baserade på beredskapslagstiftningen. Statsrådets kansli förhåller sig avvisande till förslag som de facto inskränker riksdagens lagstiftningsbehörighet. Lösningsalternativet lyfter enligt ministeriet också fram praktiska utmaningar som är förknippade med förfarandena.

Så som det konstateras i betänkandet kan tillämpningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas.

Statsrådets kansli anser det vara viktigt att arbetet med att uppdatera överenskommelseförordningen om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000) fortsätter.

Ensidig uppsägning av överenskommelseförordningar i samband med kriser eller störningar kan enligt statsrådets kansli leda till svåra situationer. Det faktum att överenskommelseförordningar anses ha upphört att gälla ett år efter uppsägningen, om de inte har ändrats eller upphävts inom denna tid, ger en viss marginal. Begränsning av uppsägningsrätten under undantagsförhållanden kan enligt statsrådets kansli dock övervägas.

Inrikesministeriet har delar uppfattningen att det behöver göras ytterligare bedömningar av konsekvenserna av de olika alternativa lösningarna för att säga upp en överenskommelseförordning.

Enligt betänkandet har Ålandsdelegationen i flera utlåtanden om utkastet till ny självstyrelselag föreslagit att bestämmelserna i 50 § i självstyrelselagen om extra anslag och förutsättningarna för att bevilja extra anslag bör utvecklas och preciseras. Inrikesministeriet understöder förslaget att utveckla bestämmelserna om och förutsättningarna för att bevilja extra anslag.

Inrikesministeriet delar den uppfattning som framförs i betänkandet att utgående från Högsta domstolens och grundlagsutskottets utlåtanden är behörighetsfördelningen mellan riket och Åland inte oklar när det gäller undantagsförhållanden. Inrikesministeriet instämmer i grundlagsutskottets utlåtande (GrUB 1/2021 rd – Ö 2/2021 rd) om att tillämp-

ningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken kan leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas.

Inrikesministeriet håller med utskottet att det är viktigt att förutom beredskapen för undantagsförhållanden, också frågan om skötseln av de förvaltningsuppgifter i landskapet Åland som följer av tillämpningen av beredskapslagen avgörs i samband med den pågående revideringen av beredskapslagen och vid behov genom en överenskommelseförordning. Inrikesministeriet anser att det är viktigt att det i samband med revideringen av beredskapslagen fattas beslut om vem som har befogenheter på Åland enligt 17 kap. i beredskapslagen när räddningsmyndigheterna i riket utövar de befogenheter som avses i det kapitlet. Utifrån den gällande beredskapslagen är det oklart vem som enligt beredskapslagen utövar befogenheter i anslutning till befolkningskydd och evakuering på Åland under undantagsförhållanden.

### Försvarsministeriet

Försvarsministeriet skriver i sitt utlåtande att i enlighet med vad som konstateras i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (statsrådets publikationer 2024:33) har den hybridpåverkan som riktas mot Finland i synnerhet från Rysslands sida ökat betydligt. Likaså konstateras det i redogörelsen att det är sannolikt att hotet inte kommer att minska inom den närmaste framtiden.

I en sådan situation är det enligt ministeriet ytterst viktigt att frågor som gäller behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har lösts på lagstiftningsnivå och nivån för tolkning av den, att behövliga beredskapsåtgärder har vidtagits av såväl rikets som landskapets aktörer (inklusive förvaltningsuppgifter som eventuellt överförs under undantagsförhållanden) och att samarbetsförfaranden har överenskommit och övats.

Försvarsministeriet anser att man i rådande säkerhetsläge bör försöka lösa frågor om behörighetsfördelningen avseende undantagsförhållanden utan dröjsmål. Det får inte råda osäkerhet om behörighetsfördelningen på det sätt som beskrivs i betänkandet (s. 95). Försvarsministeriet konstaterar därtill att beredskapsfrågorna också omfattar praktiskt arbete och samordning, och att det inte enbart är fråga om behörighetsfördelning och dess gränser.

Försvarsministeriet anser att de befogenheter som föreskrivs i lagstiftningen om beredskap för undantagsförhållanden och även skyldigheten att förbereda sig för undantagsförhållanden bör ändras så att de i landskapet till sin omfattning motsvarar de bestämmelser som gäller i andra delar av riket. Det ska inte vara relevant huruvida man beslutar att överlåta uppgifterna på landskapets eller rikets myndigheter. Det centrala vore att beredskapen för undantagsförhållanden kan genomföras i den omfattning som i synnerhet Försvarsmaktens uppgifter kräver.

Försvarsministeriet konstaterar att i synnerhet marinen vid Försvarsmakten under undantagsförhållanden på området för landskapet Åland kommer att behöva de befogenheter i fråga om militär försvarsberedskap som föreskrivs i 16 kap. i beredskapslagen, i synnerhet i fråga om rätten att överta ärenden och införa begränsningar i rörelsefriheten. Försvarsmaktens militära försvarsberedskap kan enligt ministeriet inte uppdelas



mellan området för landskapet Åland eller övriga riket. Försvarsministeriet anser det vara viktigt att motsvarande myndigheters behörighet, också i fråga om befolkningskydd och evakuering, är tydlig på landskapets område.

Försvarsministeriet konstaterar att den föreslagna 3 § i självstyrelselagen till sitt innehåll närmast är informativ, och eftersom Ålands demilitarisering och neutralisering åläggs i folkrätten, ger ett omnämmande i självstyrelselagen inget mervärde för fastställandet av omfattningen av landskapets självstyrelse.

Finansministeriet (FM) har kommenterat de situationer som hänför sig till uppsägning av en överenskommelseförordning som behandlats i arbetsgruppsbetänkandet. I betänkandet föreslås att möjligheten att säga upp en överenskommelseförordning fortsättningsvis ska vara huvudregeln. Den ensidiga uppsägningsmöjligheten motsvarar enligt FM emellertid inte i vissa fall tidens krav på heltäckande och tydliga myndighetsbefogenheter inom ramen för ett fortlöpande behov mellan parterna av ett lösningsinriktat myndighetssamarbete. Finansministeriet anser att betänkandets lösningsalternativ 2.B.2) om begränsning av uppsägningsmöjligheten för vissa förordningar bör utredas i den fortsatta beredningen av den nya självstyrelselagen.

Så som det konstateras i betänkandet, reglerar kapitlet om landskapet Ålands ekonomi i detalj vilka ersättningar som ska tillhandahållas självstyrelsemyndigheterna. Det har dock visat sig att det finns behov av en tilläggsbestämmelse som i vissa fall möjliggör ersättningar utöver detta. I betänkandet presenteras två lösningsalternativ i fråga om detta. Finansministeriet anser att det föreslagna lösningsalternativet 1 juridiskt sett skulle vara svårt att formulera på grund av det antagande om politisk överenskommelse som ingår i det. Finansministeriet ser lösningsalternativ 2 om ersättning av vissa kostnader hos landskapet eller kommunerna på Åland som ett bättre alternativ. Lösningsalternativ 2 motsvarar bättre de nuvarande beslutsprocesserna, som kräver lagstöd och grundar sig på riksdagens budgetmakt.

Finansministeriet håller med om att Ålandsdelegationens roll är oomtvistlig. Finansministeriet anser att det är skäl i den fortsatta beredningen att granska den till Åland tillkommande avräkningen enligt självstyrelselagens 46 § baserat på den betydande post av återtagande av överförda anslag som påverkade avräkningsbasen för 2023 och den exceptionellt stora avräkningen till Åland som en följd därav.

I betänkandet föreslås ändringar i landshövdingens särskilda behörighetsvillkor. Av betänkandet framkommer det enligt FM inte tydligt om syftet med de föreslagna ändringarna är att landshövdingen ska sköta endast de uppgifter som föreskrivs för landshövdingen i självstyrelselagen eller att bibehålla nuläget, det vill säga att landshövdingen är chef för Statens ämbetsverk på Åland och dessutom sköter de uppgifter som föreskrivs för landshövdingen i självstyrelselagen. Finansministeriet anser i första hand att den bästa lösningen är att rättsläget kvarstår i enlighet med den gällande lagstiftningen, också med beaktande av den proposition med förslag till lagstiftning om den statliga regionförvaltningsreformen som är under beredning. I den föreslås det att det stiftas en lag om Statens ämbetsverk på Åland och att landshövdingen ska vara chef för ämbetsverket. Finansministeriet ser det som en bra utgångspunkt att bestämmelser om de behörighetsvillkor som gäller för tjänsten som landshövding ska finnas i självstyrelselagen. Finansministeriet anser det dock inte vara möjligt att bestämmelser som gäller landshövdingen tas in i statstjänstemannalagen (750/1994).

Om utgångspunkten för de ändringar som föreslås i betänkandet är att landshövdingen i fortsättningen ska sköta endast de uppgifter som anges i självstyrelselagen, är de särskilda behörighetsvillkor som föreskrivs för landshövdingen i självstyrelselagen inte av betydelse med tanke på finansministeriets ansvarsområde, eftersom ärenden som gäller Ålands självstyrelse med stöd av 14 § 6 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till justitieministeriets ansvarsområde. I detta alternativ bör man dock enligt FM också se över bestämmelserna om ämbetsverkets chef i lagen om Statens ämbetsverk på Åland.

Om landshövdingen även i fortsättningen är chef för Statens ämbetsverk på Åland, anser finansministeriet att de ändringar i de särskilda behörighetsvillkoren för landshövdingen som föreslås i betänkandet inte är motiverade och värda att understödja, om syftet med dem är att utesluta tillämpningen av de allmänna behörighetsvillkoren enligt statstjänstemannalagen och de särskilda behörighetsvillkoren för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning enligt 8 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Det bör dock noteras att de särskilda behörighetsvillkor för tjänsten som landshövding som fastställs i självstyrelselagen tillämpas vid tillsättandet av tjänsten parallellt med de allmänna behörighetsvillkoren och de särskilda behörighetsvillkoren för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning enligt statstjänstemannalagen. Därför bör de särskilda behörighetsvillkor för tjänsten som landshövding som fastställs i självstyrelselagen vara förenliga med bestämmelserna i statstjänstemannalagen.

Finansministeriet påpekar att ämbetsverkets chef är den som i sista hand ser till att ämbetsverkets verksamhet är lagenlig och att den lagstiftning som styr tjänsteverksamheten iakttas i ämbetsverkets verksamhet. Kompetensbrister hos ämbetsverkets chef kan enligt FM leda till problematiska situationer i förhållande till ämbetsverkets kunder och deras grundläggande fri- och rättigheter. De kan också leda till problematiska situationer i förhållande till ämbetsverkets övriga personal. Med beaktande av vad som konstaterats ovan ser finansministeriet lösningsalternativ 2 som en möjlig lösning bland de alternativ som presenteras på sidorna 76–78 i betänkandet, om dess syfte är att de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren enligt statstjänstemannalagen ska tillämpas vid tillsättandet av tjänsten som landshövding.

#### Jord- och skogsbruksministeriet

Jord- och skogsbruksministeriet konstaterar att det nuvarande systemet med överenskommelseförordningar fungerar rätt bra inom dess förvaltningsområde och att inga större problem har uppstått. När det gäller språklagstiftningen instämmer jord- och skogsbruksministeriet i den åsikt som framförs i betänkandet om att Ålands språkliga ställning redan i nuläget är klar och tydlig rent rättsligt sett.

Arbetsgruppsbetänkandet innehåller två bilagor. I bilaga 1 presenteras det underlag för bedömning och utredning som framtagits vid justitieministeriets sekretariat för arbetsgruppen och texten i bilagan hade sin grund i den information som då fanns tillgänglig. I bilaga 2 presenteras Ålands landskapsregerings ställningstaganden i fråga om behörighetsfördelningen för undantagsförhållanden. I bilaga 1 presenteras fyra olika lösningsalternativ.

I fråga om de ovannämnda lösningsalternativen anser jord- och skogsbruksministeriet preliminärt att en lösning enligt alternativ 4 så att det i 30 § i självstyrelselagen föreskrivs att landskapet till vissa delar sköter förvaltningsuppgifter som gäller förberedelser för undantagsförhållanden och verksamhet under undantagsförhållanden (t.ex. till den del uppgifterna annat än under undantagsförhållanden hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller i enlighet med någon annan bestämmelse i 30 § till landskapets uppgifter) kan fungera. Samma slutresultat som i det ovannämnda alternativet kan enligt jord- och skogsbruksministeriet uppnås också genom överenskommelseförordningar som riksdagens grundlagsutskott har lyft fram som en möjlig lösning.

Enligt jord- och skogsbruksministeriets uppfattning är de grundläggande alternativen i fråga om beredskapen för undantagsförhållanden och undantagsförhållandena huruvida de frågor som gäller landskapet Åland och som uppkommit i samband med reformen av beredskapslagen avgörs inom ramen för den nuvarande självstyrelselagen eller om självstyrelselagen ändras. Enligt den gällande självstyrelselagen är överenskommelseförordningen enligt jord- och skogsbruksministeriet närmast det sätt på vilket rikets och landskapets verksamhet under undantagsförhållanden kan samordnas i landskapet Åland.

Ministeriet anser att de skyndsamma ändringar i självstyrelselagen för Åland som ingår i den föregående Ålandsarbetsgruppens betänkande så snart som möjligt ska föreläggas riksdagen för behandling.

#### Arbets- och näringsministeriet

I fråga om 4 kap. om utveckling av språkbestämmelserna i självstyrelselagen för Åland ställer arbets- och näringsministeriet sig bakom den synpunkt som anges i betänkandet att de tidigare förslagen om utveckling av lagstiftningen som gäller översättning av kollektivavtal inte behandlas under arbetsgruppens mandatperiod. Till övriga delar anser arbets- och näringsministeriet att förslagen i 4 kap. inte kan understödvas. Det är enligt arbets- och näringsministeriet möjligt att de föreslagna ändringarna inte är problemfria bland annat med tanke på fördelningen av lagstiftningsbehörigheten och dess tydlighet. Det är enligt ministeriet kanske åtminstone delvis osannolikt, såsom det också konstateras i betänkandet, att de föreslagna ändringarna i lagstiftningen löser de nämnda problemen.

#### Social- och hälsovårdsministeriet (SHM)

I betänkandets kapitel 1.3 Ändringar i förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen har arbetsgruppen föreslagit sådana ändringar av 27 § 1 punkten i självstyrelselagen som avser att bland annat poängtera att självstyrelselagens bestämmelser om landskapets lagstiftningsbehörighet, sådana de har tolkats vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar, alltid ska ha företräde framför 2 kap. i grundlagen. I kapitel 1.6 Förslag till en bestämmelse om självstyrelselagens företräde föreslår arbetsgruppen att det till självstyrelselagen fogas en bestämmelse om "självstyrelselagens företräde på Åland i förhållande i vissa fall till grundlagen, men även till rikslagar som gäller på Åland och landskapslagar".

Social- och hälsovårdsministeriet anser att de nämnda förslagen är problematiska eftersom syftet med dem är att ge självstyrelselagen företräde framför grundlagen. I självstyrelselagen föreskrivs det om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och landskapet. Självstyrelselagen får enligt SHM:s utlåtande likväl inte innebära att tillämpningen i landskapet av de lagar som riksdagen stiftar inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet förhindras. Förslagen får inte heller leda till en inskränkning av skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna för invånarna i landskapet.

Enligt nämnda kapitel 1.3 har de medlemmar av landskapsregeringen som hör till arbetsgruppen anfört att bestämmelsen i 28 § 1 mom. i självstyrelselagen bör formuleras om så att i den sägs att "Utan lagtingets bifall träder en ändring av grundlag eller annan rikslag inte i kraft i landskapet, såvitt det är fråga om krav på andra språk än svenska...". På s. 32 i betänkandet sägs det att "Bestämmelsen blir exempelvis tillämplig på olika handlingar eller information som det enligt rikslag föreskrivs om att ska finnas tillgängliga. Om nya bestämmelser i exempelvis konsumentskydds- eller arbetarskyddslagstiftningen införs där det bara skulle ställas krav på information på finska eller på finska eller svenska skulle lagen träda i kraft på Åland, om lagtinget gav sitt bifall till den."

Social- och hälsovårdsministeriet stöder inte förslaget, eftersom det skulle undergräva och förvränga den fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och landskapet om vilken det föreskrivs i självstyrelselagen och innebära att landskapet har möjlighet att förhindra att lagar som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet träder i kraft på Åland.

Vad gäller kapitel 2 Skötseln av riksuppgifter vid myndigheter på Åland medför den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för överenskommelseförfordningar enligt SHM att helheten blir svårbegriplig. Bestämmelserna om myndigheternas behörighet bör i regel finnas i självstyrelselagen. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag.

I betänkandet har man nu utformat bestämmelsen om överenskommelseförfordningar så att enligt den ska myndigheterna i landskapet Åland också kunna påföras uppgifter som hör till välfärdsområdena. De föreslagna 30 § 9 och 24 punkterna i det lagförslag som ingick i arbetsgruppens tidigare betänkande gäller dock frågor som är centrala med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, och därför anser social- och hälsovårdsministeriet att fastställandet av myndighetsansvar inte kan vara beroende av en överenskommelseförfordning, utan frågan bör regleras i självstyrelselagen. Överenskommelseförfordningen kan dock innehålla sådana mer detaljerade bestämmelser om fördelningen av uppgifter som kompletterar lagen. En sådan grundläggande lösning där dessa frågor regleras endast i en överenskommelseförfordning är inte ändamålsenlig enligt social- och hälsovårdsministeriet, och därför anser ministeriet inte heller att det är motiverat att kommentera de olika alternativ till överenskommelseförfordningar som föreslås i betänkandet.

I betänkandet dryftas olika alternativ för uppsägning av överenskommelseförfordningar. Som en modell föreslås exempelvis att en överenskommelseförfordning, vars förvaltningsuppgifter ansluter sig till det allmännas skyldigheter att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheter eller som avser inskränkningar i dessa eller rör den nationella säkerheten, inte kan sägas upp ensidigt. En sådan lösning skulle enligt ministeriet leda till en situation där det rentav vore omöjligt att ändra

en överenskommelseförordning om avtalsparterna inte har en gemensam ambition att ändra eller upphäva förordningen och möjligen utfärda en ny. Då kan en ändring av överenskommelseförordningen vara till och med svårare att genomföra än en lagändring, och en sådan struktur kan enligt SHM inte förekomma i rättsordningen.

Vad gäller kapitel 4, Utveckling av språkbestämmelserna i självstyrelselagen, konstaterar social- och hälsovårdsministeriet att den föreslagna kompletteringen till 28 § 1 mom. i självstyrelselagen om att lagtinget ska ge sitt bifall till ikraftträdandet på Åland av rikslagar som medför krav på andra språk än svenska, framstår som problematisk med tanke på arbetarskyddslagstiftningen. Bestämmelsen skulle på ett oberäkneligt sätt kunna begränsa riksdagens lagstiftningsbehörighet och förhindra att en lag som är nödvändig för att skydda arbetstagare träder i kraft på Åland. Enligt betänkandet är syftet med förslaget att förhindra situationer där det på Åland finns krav att använda eller ta fram handlingar på andra språk än svenska. Ett sådant syfte verkar problematiskt ur arbetarskyddsperspektiv med beaktande av att bestämmelserna om arbetarskydd finns till för att tillgodose skyddet av arbetstagare oavsett om arbetet sker på svenska, finska eller något annat språk. Ministeriet framför att förslaget är problematiskt också ur den synvinkeln att det med tanke på arbetarskyddsregleringen kan vara svårt att föreställa sig i hursdana fall kravet på lagtingets bifall skulle komma att tillämpas. Arbetarskyddslagstiftningen omfattar utöver egentliga språkkrav också krav på att arbetstagarnas säkerhet och hälsa tillgodoses på ett sådant sätt som arbetstagaren förstår, eller att arbetstagarens bristfälliga språkkunskaper beaktas. I praktiken vore det enligt SHM svårt att särskilja när det är fråga om andra språkkrav än kravet på kunskaper i svenska och det föreslagna kravet på lagtingets bifall ska tillämpas.

I syfte att ytterligare förstärka språkskyddet på Åland föreslås det att språkanvändningen på Åland ska tas in som en ny punkt i 18 § som gäller landskapets lagstiftningsbehörighet. Den föreslagna paragrafen skulle innebära att lagtinget har lagstiftningsbehörighet vad gäller det språk som ska användas på Åland även i arbetarskyddsfrågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I betänkandet har överföringen av behörighet i fråga om språkanvändning till landskapet inte motiverats mer ingående när det gäller de problem som hänför sig till arbetarskyddet, varvid behovet bakom och konsekvenserna av förslaget enligt SHM förblir oklara.

I betänkandets kapitel 5.3 Exceptionella situationer som inte är undantagsförhållanden föreslås det (s. 87) att "det är skäl att möjliggöra ett skyndsamt ikraftträdande för en landskapslag som är en direkt följd av vissa exceptionella förhållanden eller situationer i riket eller på Åland. Fråga är om behovet av att ge en landskapslag inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet i situationer (...) som inte utgör undantagsförhållanden." På s. 88 i betänkandet konstateras det dock också att "De exempel på exceptionella situationer som nu avses kan således förutsätta anslutande och temporärt gällande landskapslagstiftning, trots att exempelvis förhindrande av smittsamma sjukdomar bland människor och djur, är ett lagstiftningsområde som hör till rikets lagstiftningsbehörighet på Åland, samtidigt som förvaltningsbehörigheten för rättsområdet enligt självstyrelselagen hör till självstyrelsemyndigheternas befogenheter." Utifrån beskrivningen får man enligt SHM ett intryck av att en landskapslag som stiftas för exceptionella situationer möjligtvis också kan gälla frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet, eller att det kan vara fråga om ärenden där det inte är entydigt vilken lag som ska tillämpas. Social- och hälsovårdsministeriet understöder inte förslaget, om det innebär att man i exceptionella situationer genom en landskapslag kan föreskriva om frågor som med stöd av självstyrel-

selagen hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet eller om förslaget kan leda till att lagar som omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet inte kan tillämpas effektivt även på Åland.

När det gäller lösningsalternativ 3 "Överföring av lagstiftningsbehörigheten för beredskapen inför undantagsförhållanden till lagtingets behörighet" i bilaga 1 till betänkandet ska uppmärksamhet enligt SHM fästas vid att sektorslagstiftningen för olika förvaltningsområden redan omfattar eller kan i framtiden omfatta även reglering som gäller beredskapen och myndigheternas behörighet i störningssituationer. Exempelvis lagstiftningsbehörigheten i fråga om mediciner hör enligt självstyrelselagen till riksdagen. I lagstiftningen säkerställs tillgången till mediciner i störningssituationer genom olika förpliktelser och befogenheter för myndigheterna, och dessa gäller även på Åland. Sålunda får förslaget till arbetsgruppens lösningsalternativ 3) enligt SHM inte i fråga om mediciner innebära att landskapets lagstiftningsbehörighet i beredskapsfrågor blir primär i förhållande till den läkemedelslagstiftning som regleras av riksdagen eller att den skulle förhindra att den läkemedelslagstiftning som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet tillämpas på Åland.

Utrikesministeriet, kommunikationsministeriet, miljöministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet hade inget att kommentera.

### **Ålands landskapsregerings yttrande**

Landskapsregeringen konstaterar att flera av de förslag som lagts fram är intressanta att bereda vidare, dock så att det inte är aktuellt att ändra systematiken med överenskommelseförordningar så att de inte kan sägas upp ensidigt.

Landskapsregeringen betonar vikten av att självstyrelsen får inflytande över hur de riksuppgifter som självstyrelsemyndigheterna ska sköta utvecklas över tid och att nödvändig finansiell ersättning kan erhållas för uppgifterna. För att sköta uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet krävs enligt landskapsregeringen en praktisk och finansiell möjlighet att sköta uppgifterna så att ålänningarnas rätt till likartad service som i övriga Finland tryggas.

När det gäller undantagsförhållanden påpekar landskapsregeringen att behörighetsfördelningen mellan riket och Åland inför och under undantagsförhållande måste klargöras. Förutsättningar måste enligt landskapsregeringen även skapas för en beredskapsstruktur på Åland som fungerar på svenska samt utgående från åländska behov och den åländska samhällsstrukturen som ser annorlunda ut än i övriga Finland.