

Sammandrag av utlåtandena om Ålandsarbetsgruppens betänkande med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

1 Inledning

Ändringsbehovet av självstyrelselagen för Åland föranleds av förvaltningsreformer i riket och på Åland. Av grundlagsutskottets utlåtanden (GrUU 18/2022 rd - RP 56/2021 rd och 72/2022 rd - RP 190/2022 rd) framgår ett skyndsamt behov av att ändra nuvarande självstyrelselag som en följd av välfärdsområdesreformen. Regleringen ska vara heltäckande så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen.

Ålandsarbetsgruppen förslår ändringar i självstyrelselagen utgående från grundlagsutskottets utlåtanden. Det föreslås att förvaltningsbehörigheten för bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur samt gifter ändras så att den motsvarar den verkliga uppgiftsfördelningen mellan landskapet Åland och berörda myndigheter i riket. Man sörjer likaså för att hälso- och sjukvården på Åland får tillräckliga befogenheter till den del den sköter andra uppgifter enligt rikslagstiftning. Den närmare uppgiftsfördelningen mellan landskapet och myndigheter i riket avses för Åland bli konkretiserad i överenskommelseförordningar.

Dessutom föreslås det att lagstiftningsbehörigheten för administrativa ingrepp i den personliga friheten inom rättsområdena hälso- och sjukvård och socialvård, vilka hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, överflyttas från riket till landskapet. Ett tredje förslag är att utveckla nuvarande bestämmelse om hörande av landskapet över lagförslag som är av särskild betydelse för det med ett tillägg om samråd under lagberedningen.

Arbetsgruppen kunde inte i det här skedet nå enighet rörande de ekonomiska konsekvenserna av dess förslag till en regeringens proposition för ändring av självstyrelselagen.

Ålandsarbetsgruppens arbetspråk är svenska. Betänkandet har översatts till finska.

Begäran om utlåtande publicerades den 29 januari 2024 och utlåtanden begärdes in via tjänsten utlåtande.fi senast den 11 mars 2024.

Begäran om utlåtande sändes till 20 instanser, och dessutom kunde vem som helst lämna remissvar i tjänsten utlåtande.fi. Man fick in 12 remissvar.

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

Av **de statliga myndigheterna** lämnades utlåtande av riksdagens justitieombudsmans kansli, justitiekanslersämbetet i statsrådet, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) och Livsmedelsverket.

Utlåtande lämnades dessutom av Ålandsdelegationen.

Ålands landskapsregering har lämnat ett skriftligt ställningstagande till betänkandet med förslag till lag.

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) påpekar att enligt 3 § 4 punkten i lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) har ärenden som gäller inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt koncentrerats till riksdagens justitieombudsman.

Ur laglighetsövervakningens synvinkel fäster JO uppmärksamhet vid följande. Enligt utkastet till proposition orsakar den nuvarande behörighetsfördelningen i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten problem med gränsdragning mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet och i och med förvaltningsreformer har rikslagstiftningen och befogenheterna att vidta administrativa ingrepp i den personliga friheten utgått från förvaltningsstrukturer som inte nödvändigtvis har en motsvarighet på Åland. I den fortsatta beredningen kunde man ännu mer konkret bedöma och föra fram vilka problem den nuvarande fördelningen av lagstiftningsbehörigheten har orsakat.

JO understryker att det är fråga om lagstiftning som på ett betydande sätt ingriper i en persons självbestämmanderätt, frihet och andra grundläggande rättigheter. Överföringen av lagstiftningsbehörigheten är därmed mycket betydelsefull för flera grundläggande rättigheter. Inom kärnområdet för de grundläggande rättigheterna, när det gäller begränsning av en persons självbestämmanderätt och personliga frihet, begränsar flera författningsskrivelser såsom varje persons rätt till personlig frihet, integritet och säkerhet (GL 7 §), rörelsefrihet (GL 9 §) och rättsskydd (GL 21 §) tillsammans med internationella människorättskonventioner lagstiftarens prövningsrätt till behandling.

JO fäster uppmärksamhet vid att det i fortsättningen är möjligt att det finns skillnader i rikets och landskapets lagstiftning. Detta kan gälla till exempel förutsättningarna för beslut om vård oberoende av personens vilja. Av denna anledning bör det stiftas vilken lagstiftning som ska tillämpas om en patient eller kund flyttar från landskapet till rikets område eller vice versa, samt hur behörig myndighet skulle bestämmas under en tillfällig överföring eller transport.

Överföringen av lagstiftningsbehörigheten till landskapet gällande administrativa ingrepp i den personliga friheten kan således också påverka individens rättsliga ställning, vilket enligt JO skulle behöva beaktas i den fortsatta beredningen, särskilt i fråga om motiveringar till lagstiftningsordningen. Däremot ser JO inga problem med att lagstiftningsbehörighet gällande förfaranden som ska följas vid begränsning, behöriga myndigheter samt rättsskyddsförfaranden skulle tillhöra landskapet.

JO påpekar att det föreslagna sättet för reglering (genom överenskommelseförordning) lämnar öppet i vilken omfattning landskapet har behörighet och i vilken omfattning riket har behörighet. Detta beror på vad som senare föreskrivs i den överenskommelseförordning som förutsätter enhällighet.

JO anser att det vore motiverat att i motiveringen till propositionen lyfta fram att begreppet "riksmyndighet" som används i 32 § i överenskommelseförordningarna inte har definierats i förarbetena till självstyrelselagen samt av klarhetsskäl konstatera om det även täcker offentligrättsliga samfund som lokalförvaltning och välfärdsområden.

JO understöder förslaget om att självstyrelselagen ska innehålla bestämmelser om informationsutbyte och samråd mellan statsrådet och landskapet gällande lagförslag som är särskilt viktiga för landskapet eller riket. Detsamma gäller beredningen av förslag till förordningar.

Justitiekanslern i statsrådet (JK) har i sitt utlåtande konstaterat att frågan om utvidgande av landskapets lagstiftningsbehörighet är i sista hand rättspolitisk och dess avgörande hör till riksdagen och lagtinget.

Enligt JK är det uppenbart, att ingrepp i den personliga friheten avser ett mycket känsligt område med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna; nämligen till exempel vård oberoende av patientens vilja eller omhändertaganden. Egentligen ansågs grundläggande rättigheter tillhöra rikets lagstiftningsbehörighet även före den nuvarande självstyrelselagen (se RP 73/1990 rd, s. 14; 27 § 2 punkten i den nuvarande självstyrelselagen).

JK konstaterar, att av det ifrågavarande utkastet får man den uppfattningen att det föreslagna utvidgandet av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten inte egentligen anknyter till förverkligandet av självstyrelsen. Däremot är det fråga om att vissa förvaltningsreformer av särskilt hälso- och sjukvården både tidigare i landskapet och sedermera i fasta Finland har skapat en situation där det enligt utkastet inte finns en uttrycklig rättslig grund för vidtagandet av administrativa ingrepp i den personliga friheten inom Ålands hälso- och sjukvård.

Frågan tycks således handla om det lagtekniska sättet genom vilket problemet kommer att lösas. Det föreslagna sättet framstår enligt JK som ett ganska grovt instrument i förhållande till förändringens syfte, det vill säga till att frågan är om att definiera den behöriga myndigheten.

Om förslaget till ny 30 § 9 punkt och 24 punkt konstaterar JK att under båda punkter kopplas de åländska myndigheternas befogenheter till både lagen och överenskommelseförordningen. JK fäster uppmärksamhet på det att punkterna verkar nödvändigtvis förutsätta en giltig överenskommelseförordning. Om en sådan förordning vid någon tidpunkt inte var i kraft, skulle det vara oklart, vilken aktör sköter uppgifter i fråga. I enlighet med 32 § i självstyrelselagen är det dock möjligt att uppsäga överenskommelsen och då skulle det bero på rikets och landskapets samarbete, om en ny överenskommelse kan uppnås. I 30 § i självstyrelselagen finns det dock redan en liknande koppling till

överenskommelseförordningen (enligt 3 punkten deltar landskapsmyndigheterna i befolkningskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning). JK är emellertid inte övertygad om att det föreslagna regleringssättet är lyckat i de här sambanden som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ålandsdelegationen

Ålandsdelegationen har i sitt utlåtande förenat sig med de huvudsakliga riktlinjerna för ändringen av självstyrelselagen som presenteras på sidan 15 i betänkandets allmänna del. Särskilt önskar delegationen betona vikten av relativt allmänna formuleringar så att förvaltningsreformer i riket eller på Åland inte leder till ett behov av att uppdatera självstyrelselagen av tekniska skäl. Ålandsdelegationen betonar även vikten av att det finns uppdaterade lagliga grunder som stöd för myndigheternas befogenheter, även i de fall rättsläget i sig är oförändrat.

Ålandsdelegationen konstaterar att förslaget att omfattningen av landskapets förvaltningsbehörighet gällande smittsamma sjukdomar och handhavandet av riksuppgifter inom hälso- och sjukvården närmare skulle regleras i en överenskommelseförordning erbjuder större flexibilitet, men innebär samtidigt att denna förvaltningsbehörighet förvaltningsrättsligt skulle vila på en svagare grund än om beskrivningen intas i självstyrelselagen.

Delegationen påpekar att förslagen i 30 § 9 och 24 punkterna att i överenskommelseförordningar innefatta också sådana riksuppgifter som i riket sköts av lokalförvaltningen innebär en avvikelse från tillämpningsområdet för överenskommelseförordningar. Enligt 32 § 1 mom. i självstyrelselagen kan genom förordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. Eftersom självstyrelselagens 32 § i dagsläget inte omfattar överföringar av uppgifter som ankommer på lokalförvaltningen borde nämnda paragraf enligt delegationen ändras för att uttryckligen möjliggöra en sådan överföring för att nämnda bestämmelser ska harmoniera med varandra.

Ålandsdelegationen ser inte hinder för att lagförslaget antas i föreslagen form.

Ministerierna

Statsrådets kansli har i sitt utlåtande tagit ställning till betänkandet och lagförslaget endast till den del de berör kommunikationen mellan statsrådet och landskapet då det gäller lagberedning. Statsrådets kansli understöder den föreslagna nya 28 a § i självstyrelselagen, som skulle främja en smidig lagberedning och att eventuella tolkningsproblem kan identifieras och lösas med framförhållning. Bestämmelsen avspeglar enligt statsrådets kansli den vedertagna tolkningen av självstyrelselagen och andan i Ålandsstrategin.

Statsrådets kansli fäster uppmärksamhet vid begreppet "lagförslag som har särskild betydelse för landskapet". Begreppet är etablerat, men inte noggrant avgränsat. Enligt motiveringen till propositionsutkastet skulle tröskeln för hörande och samråd enligt 28 a § i

självstyrelselagen vara förhållandevis hög. En öppen och förutseende dialog är nödvändig också för att det ibland kan vara svårt att identifiera vilka bestämmelser som visar sig vara relevanta för Åland och hurdana konsekvenser förslagen kan ha för landskapet. I Ålandsstrategin ges nyttiga exempel på lagförslag som är av särskild betydelse för landskapet. Det är värt att överväga att ta in sådana exempel även i regeringspropositionen.

Den nya bestämmelsen beskriver enligt statsrådets kansli god praxis för lagberedning. Det att bestämmelsen uttryckligen tas in i självstyrelselagen kan öka behovet av översättnings- och språktjänster, vilket i sin tur kan ha ekonomiska konsekvenser.

Avslutningsvis fäster statsrådets kansli uppmärksamhet vid förhållandet mellan den föreslagna 28 a § och 33 § i självstyrelselagen. I den finska 33 § används begreppet "säädos" (i den svenska förlagan "föreskrift") och i den föreslagna 28 a § används begreppen lagförslag och förordningsförslag. Lagens 33 § avses inte bli ändrad.

Utrikesministeriet har i sitt utlåtande granskat det att ärenden som gäller administrativt ingripande i den personliga friheten inom de rättsområden som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt lagförslaget överförs från rikets behörighet till landskapets behörighet. Utrikesministeriet anser att den föreslagna överföringen av lagstiftningsbehörigheten har betydande konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utrikesministeriet föreslår att det till kapitel 4.2 fogas ett omfattande underkapitel om de huvudsakliga konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utrikesministeriet påminner om att ärenden som gäller ingripande i den personliga friheten hör till tillämpningsområdet för flera människorättskonventioner.

När propositionen på ett betydande sätt påverkar en persons självbestämmanderätt och flera andra mänskliga rättigheter och grundläggande friheter anser utrikesministeriet att det är viktigt att Ålands landskapsregering till dessa delar deltar i den periodiska rapporteringen om genomförandet av människorättskonventionerna och svarar på frågor som ställts av fördragsövervakningsorganen i frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med stöd av självstyrelselagen för Åland.

Utrikesministeriet lyfter också fram att Ålands lagting inte har godkänt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och det fakultativa protokollet till konventionen (FördrS 7-8/1976). Enligt etablerad praxis är det också möjligt att i efterhand begära lagtingets bifall. Enligt den dåvarande självstyrelselagen borde fördrag som sätts i kraft genom lag ha förts till lagtinget för godkännande, om fördraget innehåller en bestämmelse som hör till Ålands behörighet.

Inrikesministeriet har skickat sin polisavdelnings utlåtande som hela ministeriets utlåtande. Ministeriets andra avdelningar hade inget att kommentera.

Utifrån erfarenheterna från covid-pandemin anser inrikesministeriet det vara viktigt att lagstiftningen är tydlig och att bestämmelserna är klara både för de behöriga myndigheterna och för dem som omfattas av restriktionerna. Ministeriet har inget att påpeka om ändringen av behörighetsfördelningen enligt förslaget. Inrikesministeriet fäster dock

uppmärksamheten vid bristen på de ekonomiska konsekvenserna i den regeringsproposition som utgör bilaga till betänkandet. Enligt utkastet saknas enighet om de principiella utgångspunkterna för bedömningen av lagförslagets ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna av att ändra behörighetsfördelningen har därför inte bedömts på grundval av ovanstående i betänkandet.

Finansministeriet (FM) konstaterar i sitt utlåtande att otydliga skrivningar om behörighetsfördelningen orsakar arbete, eftersom situationen måste utredas i det praktiska genomförandet. Enligt finansministeriet har det funnits oklarheter i fråga om de administrativa ingreppen i den personliga friheten inom social- och hälsovården i landskapet Åland, och finansministeriet anser att förslagen som gäller detta i utkastet till lag kan understödjas i och med att de förtydligar den nuvarande situationen.

Finansministeriet understöder förslaget om att infoga en ny 28 a § i självstyrelselagen för Åland med en liten reservation för hur "lagstiftning som har särskild betydelse" kommer att definieras i praktiken. Det kan krävas precisering i anknytning till de exempel som ges på sidorna 30–31 i betänkandet om hur man definierar "särskild betydelse" med avseende på landskapet Åland. I exempelförteckningen framhävs (s. 31 övre kanten) stycket "effekterna på Åland av lagförslaget behöver utredas ytterligare eller de skiljer sig från verkningarna i riket". Enligt finansministeriets uppfattning fungerar detta kriterium om det anknyter till de andra exemplen som anges. Som ett självständigt kriterium innebär det enligt FM att all lagstiftning omfattas av hörande och samråd, eftersom behovet av ytterligare utredning används med låg tröskel.

På sidan 30 i regeringens proposition konstateras det att de lagförslag som bereds vid statsrådet är av särskild betydelse för Åland då det är fråga om rikslagar som är avsedda att delvis bli gällande också på Åland och landskapet har behörigheten inom ett delområde som ingår i eller berörs av författningsförslaget (t.ex. näringsverksamhet, hälso- och sjukvård, kommunalbeskattning, allmän ordning och säkerhet). Finansministeriet konstaterar att enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, kommunerna tillkommande skatter. Således är det inte möjligt att föreskriva om kommunalskatt till landskapets kommuner genom rikslagar. Finansministeriet anser att omnämmandet av kommunalbeskattning ska tas bort ur specialmotiveringarna i förslaget.

Ur synvinkeln ekonomiska konsekvenser anser finansministeriet att välfärdsområdesreformen inte har medfört sådana nya uppgifter på Åland som inte redan har beaktats i landskapets avräkningssystem. Till exempel vad gäller uppgifter med anknytning till vården av smittsamma sjukdomar bör det enligt FM inte utfärdas bestämmelser om ersättande av uppgifterna, eftersom välfärdsområdesreformen inte har medfört några nya uppgifter i fråga om bekämpning av smittsamma sjukdomar på Åland.

I fråga om kostnadsfördelningen lyfter finansministeriet fram de utlåtanden som Ålandsdelegationen gett om inrättandet av välfärdsområden och lagreformerna rörande detta: Nr 18/21 och 45/22 samt GrUU 18/2022 rd. Ålandsdelegationens syn på kostnadsfördelningen är att kostnaderna ingår i avräkningsgrunden i enlighet med vad man kom överens om dem när den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft 1.1.1993. Finansministeriet förenar sig med Ålandsdelegationens syn och konstaterar att en ändring av denna tolkning skulle vara mycket problematisk med avseende på upprätthållandet av

ett fungerande avräkningssystem. När självstyrelselagen trädde i kraft 1.1.1993 inkluderades kostnaderna för sådana uppgifter som omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet, som landskapet Åland ansvarar för, i avräkningsgrunden. Således har även kostnaderna som orsakas av bekämpningen av smittsamma sjukdomar beaktats i landskapets avräkningssystem. Finansministeriet konstaterar att det inte är acceptabelt att kostnaderna skulle kompenseras dubbelt.

Finansministeriet påpekar också att landskapets ekonomiska system är uppbyggt så att det beaktar de ökade utgifterna för självstyret under normala förhållanden genom budget- och skatteintäkterna som årligen ökar. Landskapets finansiella ställning förstärktes genom en ändring av självstyrelselagen år 2021 (RP 320/2018 rd och RP 19/2020 rd), som även delvis baserade sig på de indirekta effekterna av välfärdsområdesreformen på landskapet. I dimensioneringen av det nya avräkningssystemet säkerställdes det att landskapet Åland kan klara av sina uppgifter. Detta har beaktats i höjningen av landskapets basfinansiering. Det gamla skattegottgörelsesystemet har ersatts med ett nytt skatteavräkningssystem. Dessutom beaktas Ålands proportionella befolkningsutveckling i det nya ekonomiska systemet. Dessa ändringar rörande det ekonomiska systemet och höjningen av avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent uppskattades öka statens budgeterade utgifter (och på motsvarande sätt inkomsterna för självstyret) med cirka 14,4 miljoner euro på årsnivån för 2021 jämfört med en situation där dessa ändringar inte skulle ha gjorts.

Finansministeriet anser det också vara en viktig princip att självstyrets finansieringssystem har en allmän täckning genom avräkning och skatteavräkning, och anser att talrika överenskommelseförordningar försvårar principen om allmän täckning samt avsevärt ökar det administrativa arbetet.

Jord- och skogsbruksministeriet

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna konstaterar jord- och skogsbruksministeriet att de uppgifter som nämns i 30 § i självstyrelselagen, såsom bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos husdjur, enligt utkastet till regeringsproposition ingår i de s.k. avräkningsgrunderna, dvs. de har beaktats vid beräkningen av den ersättning som staten betalar till landskapet Åland. Enligt ministeriets syn ska övergången till en modell med överenskommelseförordning i princip inte ändra denna utgångspunkt, och ändringen av självstyrelselagen bedöms således inte ha några direkta konsekvenser för kostnadsfördelningen mellan riket och landskapet Åland när det gäller smittsamma sjukdomar hos husdjur.

Jord- och skogsbruksministeriet konstaterar att det inte i sig finns något att anmärka på i fråga om de paragrafförslag som ingår i utkastet till regeringens proposition. Jord- och skogsbruksministeriet kan också i princip godkänna den kompromiss som nåtts i fråga om smittsamma sjukdomar hos husdjur. Enligt jord- och skogsbruksministeriets syn är det dock väsentligt att de behövliga överenskommelseförordningarna bereds parallellt med ändringen av självstyrelselagen så att det i samband med godkännandet av lagförslaget finns en tydlig redogörelse för vad vardera parten i fortsättningen är beredd att förbinda sig till. En förutsättning för att kompromisslösningen ska godkännas är dock att beredningen av överenskommelseförordningarna genomförs så att innehållet i dem i huvudsak är klart innan lagförslaget godkänns. Jord- och skogsbruksministeriet konstaterar dessutom att den föreslagna ändringen i fråga om uppgifter inom ministeriets förvaltningsområde i anslutning till smittsamma sjukdomar hos husdjur inte ökar, utan till

vissa delar begränsar den uppgiftshelhet som landskapet sköter, och därför anses att det inte finns grunder för statens tilläggsfinansiering.

Kommunikationsministeriet har i sitt utlåtande understött den föreslagna nya 28 a §. Kommunikationsministeriet anser att det är viktigt att förslaget uttryckligen handlar om hörande i sådana lagstiftningsärenden som är särskilt viktiga för Åland. Enligt kommunikationsministeriet är det motiverat att man i ärenden som är särskilt viktiga för Åland ska meddela landskapsregeringen i ett så tidigt skede som möjligt när ett ärende anhängiggörs och vid behov föra förhandlingar. Enligt kommunikationsministeriet är det också viktigt att begäran om ett officiellt utlåtande fortfarande ska gälla endast sådana frågor som är särskilt viktiga för Åland, eftersom det är förenat med skyldigheten att översätta hela materialet till svenska redan under remissfasen.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) deltog i Ålandsarbetsgruppens arbete. Arbetsgruppen kunde inte lägga fram ett enhälligt förslag. Det framgår av arbetsgruppens betänkande att social- och hälsovårdsministeriet i hög grad understödde andra lösningar än dem man utgått från i utarbetandet av arbetsgruppens förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. Arbetsgruppen kunde inte heller enas om de ekonomiska konsekvenserna av regeringens proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen.

Social- och hälsovårdsministeriet stöder betänkandets bedömning att självstyrelselagen måste ändras så att självstyrelsemyndigheterna garanteras tydliga befogenheter att sköta sina riksomfattande hälso- och sjukvårdsuppgifter på Åland.

Det föreslås att många grundläggande bestämmelser i självstyrelselagen kompletteras med överenskommelseförfordningar. Social- och hälsovårdsministeriet anser inte att en överenskommelseförfordning är ett lämpligt sätt att reglera befogenheterna i alla de ärenden som avses i propositionen. I den fortsatta beredningen finns det enligt social- och hälsovårdsministeriet skäl att granska vilka konsekvenser en eventuell utvidgad användning av överenskommelseförfordningar kan ha.

Angående förslagen beträffande 18 § (landskapets lagstiftningsbehörighet) och 27 § (rikets lagstiftningsbehörighet) i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten konstaterar social- och hälsovårdsministeriet att det i den reglering av administrativa ingrepp i den personliga friheten som avses i utkastet till proposition inte är fråga om reglering av överförandet av förvaltningsuppgifter, utan om förfarandereglering som ska iakttas i samband med skötseln av uppgiften. Sådan förfarandereglering som omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet ska enligt ministeriets uppfattning tillämpas på Åland hos den myndighet som med stöd av landskapslagstiftningen sköter uppgifter som hör till det område där det är nödvändigt med administrativa ingrepp. Förvaltningsuppgifterna i fråga har anförtrotts landskapsmyndigheterna inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet.

Social- och hälsovårdsministeriet anser att det är viktigt att förtydliga förhållandena och befogenheterna i regleringen beträffande detta och i sig är det lagtekniskt tydligt med en lösning där myndigheternas befogenheter förtydligas genom en ändring av självstyrelselagen. Ett administrativt ingrepp i den personliga friheten är dock enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning inte en separat myndighetsuppgift inom social- och

hälsovården som det går att fastställa en ansvarig myndighet för i landskapet genom rikslag eller som genom en överenskommelseförordning kan överlåtas till landskapet.

Social- och hälsovårdsministeriet förhåller sig också reserverat till förslaget att lagstiftningen om administrativt ingripande i sin helhet ska överföras till landskapets lagstiftningsbehörighet utan en grundlig bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Social- och hälsovårdsministeriet noterar också att man på vissa ställen i arbetsgruppens betänkande jämför administrativt ingrepp i den personliga friheten med beläggande med straff och storleken av straff men också med administrativa tvångsmedel. Social- och hälsovårdsministeriet anser inte att motsvarande jämförelse är ändamålsenlig.

Social- och hälsovårdsministeriet stöder förslaget om att administrativa ingrepp i den personliga friheten inom smittskyddet för människor som en följd av förslaget skulle kvarstå inom rikets nuvarande lagstiftningsbehörighet. Detta bör dock enligt SHM regleras i självstyrelselagen, inte genom en överenskommelseförordning.

Social- och hälsovårdsministeriet stöder förslaget till ny 28 a §, eftersom det är bra att betona vikten av samråd i samband med informationsutbyte och lagberedning. Den nya bestämmelsen lyfter fram att i tillägg till lagar kan också förordningar vara viktiga. Social- och hälsovårdsministeriet påpekar dock att bestämmelsen inte kan utvidga det nuvarande så kallade officiella hörandet, som till exempel innebär att hela propositionen översätts till svenska redan vid begäran om utlåtanden. Även i arbetsgruppens förslag konstaterar man att det inte är ändamålsenligt att sända alla lagförslag för utlåtande till landskapsregeringen. I ärendet bör man bland annat beakta att översättningstjänsten vid statsrådets kansli har begränsade resurser och att det inte är möjligt att översätta förslagen i sin helhet i utlåtandeskedet utom i de fall som definieras i statsrådets kanslis föreskrifter om användningen av översättningstjänster.

Enligt förslaget ska hänvisningen till uppgifter om framställning och användning av gifter i 30 § 8 punkten strykas och behörighetsfördelningen i förvaltningsärenden ska grunda sig på överenskommelseförordning. Social- och hälsovårdsministeriet stöder ändringen av 30 § 8 punkten samt överenskommelseförordningen. I den fortsatta beredningen bör man enligt SHM beakta att 27 § 30 punkten också bör korrigeras i fråga om användningen av termen "gift" och terminologin förnyas. I det gällande lagrummet talas det om framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål. Arbetsgruppen behandlade en ny formulering, men ändringen verkar ha utelämnats i propositionen.

SHM konstaterar att enligt den föreslagna nya 30 § 9 punkten ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur avser planering, styrning eller övervakning av sjukdomsbekämpningen eller bekämpning av sådana sjukdomar och som i riket sköts av riksmyndigheter eller lokalförvaltningen, på Åland i den omfattning som anges i en överenskommelseförordning skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i rikslaget. Att myndighetsuppgifter i riket överförs från en riksmyndighet till en annan får inte föra med sig ett behov av att i fortsättningen ändra självstyrelselagen. Därför understöds användningen av termen "lokalförvaltning" i självstyrelselagen.

Enligt förslaget föreslås landskapets förvaltningsbehörighet för uppgifter enligt rikslagsstiftningen om bekämpning av smittsamma sjukdomar inte längre framgå uttryckligen av självstyrelselagen. I stället skulle den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket på området för bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor, sådan den utvecklats över tid, föreskrivas närmare genom överenskommelseförordning. Enligt förslaget skulle det i nuläget vara fråga om två överenskommelseförordningar. Social- och hälsovårdsministeriet understöder inte det föreslagna tillägget angående överenskommelseförordningarna. Social- och hälsovårdsministeriet anser fortfarande att den bästa lagstiftningstekniska lösningen är att landskapets befogenheter och uppgifter framgår av de uttryckliga bestämmelserna i 30 § i självstyrelselagen.

Kontinuiteten och stabiliteten i systemet särskilt vid skötseln av sådana riksuppgifter som rör området för tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter, förutsätter enligt SHM att gränsdragningen för landskapsmyndigheternas och riksmyndigheternas förvaltningsbefogenheter fortsättningsvis görs i självstyrelselagen. Det finns till exempel många utmaningar med att säga upp en överenskommelseförordning, vilket i praktiken kan äventyra effektiv bekämpning av smittsamma sjukdomar. SHM påpekar att följderna av smittsamma sjukdomar hos människor kan vara allvarliga för individer och en stor del av befolkningen, och de påverkar samhället även inom andra delområden än social- och hälsovårdssektorn.

SHM fäster uppmärksamhet vid att enligt den föreslagna ordalydelsen kan även social- och hälsovårdsministeriets uppgifter överföras på landskapets myndigheter. Detta är dock omöjligt enligt SHM. Enligt 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar hör den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter. Ministeriet svarar för den rikstäckande beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer. Även i den nuvarande lagen talas det, förmodligen av misstag, om riksmyndigheter utan att ministerierna avgränsats från detta. En sådan avgränsning borde enligt SHM göras i 30 § 9 punkten.

Den planerings-, styrnings- och övervakningsbehörighet som social- och hälsovårdsministeriet har enligt lagen om smittsamma sjukdomar omfattar hela statens område. I fråga om denna behörighet kan enligt SHM inga undantag göras för Ålands del. När det till exempel är fråga om behandling av en smittsam sjukdom som spridit sig i stor utsträckning i riket ska social- och hälsovårdsministeriet ha tillgång till metoder för att hantera situationen i hela landet. Beredskapen för epidemier och pandemier ska också styras enhetligt i hela landet. Man måste vara säker på att bekämpningen av smittsamma sjukdomar i hela Finland fungerar smidigt och utan dröjsmål i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar, även i pandemisituationer och på lika villkor för hela befolkningen. SHM påpekar att även WHO:s internationella hälsoregler (2005, IHR) och EU-förordningen om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (EU/2022/2371) förutsätter att WHO:s och EU:s medlemsländer agerar så snabbt och enhetligt som möjligt.

Dessutom anser social- och hälsovårdsministeriet att det inte ska kopplas bestämmelser om ersättning av uppgifter till ärendet, eftersom välfärdsområdesreformen inte har lett till nya uppgifter i arbetet med att bekämpa smittsamma sjukdomar på Åland. Utgångspunkten är att kostnaderna för bekämpning av smittsamma sjukdomar har beaktats i landskapets utjämningsystem.

I utkastet föreslås det att uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket skulle framgå närmare i en överenskommelseförordning. De riksuppgifter som avses är exempelvis avbrytande av havandeskap, fertilitetsbehandling, rättsmedicinska undersökningar, utredning av dödsorsak samt konstaterande av dödsfall. SHM framför att åtminstone i motiveringarna, gärna i lagtexten, bör det specificeras närmare vilka uppgifter som avses, eftersom målet är att reglera uppgifterna exakt och heltäckande. Dessutom konstateras i motiveringen att bestämmelsen även föreslås avse landskapets skötsel av sådana riksuppgifter inom hälso- och sjukvården, som i riket sköts av riksmyndigheter. Riksmyndigheterna har för närvarande inte sådana uppgifter, men det kan dock inte uteslutas att sådana ändringar av rikslagstiftningen kan ske i framtiden. En sådan reglering som får sitt innehåll i och med eventuella framtida händelser kan enligt SHM inte anses vara bra, eftersom regleringens konsekvenser inte kan bedömas på något sätt i detta skede.

Användningen av överenskommelseförordningar har motiverats till exempel med att de kunde ändras mer flexibelt än självstyrelselagen. SHM påpekar att det dock kan uppstå svåra situationer om den ena parten säger upp överenskommelseförordningen, men man inte kan enas om en ny. Lagstiftningens beständighet och stabilitet i synnerhet i frågor som gäller tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att gränsdragningen mellan landskapets och rikets myndigheters befogenheter görs i självstyrelselagen.

I den fortsatta beredningen borde man enligt SHM korrigera en omständighet i självstyrelselagen som stör lagtolkningen, nämligen att en del av lagstiftningsbehörigheten tydligen också leder till förvaltningsbehörighet och behörighet, men en del av de ärenden som överlämnats till rikets lagstiftningsbehörighet är uppenbarligen endast avsedda att styra landskapsmyndigheternas verksamhet på samma sätt som de myndigheters verksamhet som är verksamma i riket. Det kan inte vara en ändamålsenlig utgångspunkt att uppgifterna i varje ärende som omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet även i första hand och konkret ska skötas av en statlig myndighet, uttryckligen därför att uppgiften är en fast del av den uppgiftshelhet som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Detta borde enligt SHM förtydligas i självstyrelselagen.

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna anser social- och hälsovårdsministeriet att välfärdsområdesreformen inte har lett till sådana nya uppgifter på Åland som inte redan har beaktats i landskapets utjämningsystem.

Försvarsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet hade inget att kommentera. Miljöministeriet gav inget utlåtande.

Statliga myndigheter

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har i sitt utlåtande framfört att syftet för förslaget är bra. När det gäller överföringen av lagstiftningen om självbestämmanderätten påpekar Valvira att det finns ett stort antal olika författningar om inskränkningen i självbestämmanderätten inom social- och hälsovården som begränsar dessa inskränkningars art, omfattning och varaktighet. Till exempel vårdbeslutet oberoende av patientens vilja enligt mentalvårdslagen kan pågå i högst tre månader åt gången, beslutet om begränsning av barnens kontakter enligt barnskyddslagen kan vara giltig i högst ett år åt gången och så vidare. Även om förslaget generellt är bra,

finns det enligt Valvira utmaningar i att det handlar om en mycket detaljerad lagstiftning som överförs till landskapsregeringens lagstiftningsbehörighet. Med tanke på medborgarnas jämställdhet och människors rättsskydd vore det enligt Valvira viktigt att författningarna om inskränkningar i den personliga friheten inom hälso- och sjukvården vore likartade inom hela riket.

Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) har i sitt utlåtande ansett att det är nödvändigt att uppdatera 30 § 8 punkt i självstyrelselagen på de grunder som beskrivs i betänkandet. Terminologin i kemikalielagstiftningen har ändrats och en hänvisning till lagstiftning om tillverkning och användning av gifter och tillhörande uppgifter är inte längre aktuell.

I den nuvarande lagstiftningen (CLP-förordningen (EG) Nr 1272/2008) hänvisas det till gift endast när man talar kemikalier som är skadliga för människors hälsa och som ingår i enskilda faroklasser och den nuvarande kemikalielagstiftningen omfattar alla ämnen och blandningar. Tukes påpekar att i enlighet med hänvisningen på sida 15 i promemorian skulle det av samma orsak finnas skäl att revidera självstyrelselagens 27 § 30 punkt. För den här punkten föreslås emellertid ingen ändring och det står oklart om man har haft för avsikt att föreslå att paragrafen i fråga tas bort, ändras eller bevaras som den är.

Överlag stöder Tukes den verksamhetsmodell som föreslås i promemorian, där man i tillräcklig detalj avtalar om hur uppgifter rörande växtskyddsmedel, biocider och andra kemikalier ska skötas (inklusive marknadstillsyn) mellan Åland och riket efter lagändringen, och på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt utnyttjar överenskommelseförordningar enligt 32 § i självstyrelselagen så att den avtalade praxisen enkelt kan justeras när regleringen ändras. Detta på ett motsvarande sätt som man har gjort i den gällande överenskommelseförordningen om godkännande av växtskyddsmedel (628/2012).

Livsmedelsverket har i sitt utlåtande kommenterat förslaget gällande självstyrelselagen 30 § 9 punkten ur perspektivet smittsamma sjukdomar hos husdjur. Livsmedelsverket understöder den syn som arbetsgruppens medlemmar som företräder riket har framfört, det vill säga att gränsdragningen för landskapsmyndigheternas förvaltningsbefogenheter fortsättningsvis görs i självstyrelselagen. Livsmedelsverket anser det vara ändamålsenligt att utgångspunkten fortfarande är den, att uppgifterna i landskapet sköts av landskapsregeringen eller annan myndighet som anges i landskapslag. Livsmedelsverket anser även att stadgandet förutom husdjur också bör gälla viltlevande djur, eftersom djurhälsolagstiftningen till vissa delar också gäller vilda djur.

Livsmedelsverket påpekar att till skillnad från det ikraftvarande stadgandet har uppgifterna specificerats i propositionen. Det skulle vara frågan om uppgifter som avser planering, styrning eller övervakning av sjukdomsbekämpningen eller bekämpning av sådana sjukdomar. Livsmedelsverket anser att uppgifterna har avgränsats alltför snävt. I specifikationen verkar saknas till exempel uppgifter som gäller uppföljning av djursjukdomar, som provtagning. Uppgifterna borde enligt Livsmedelsverket antingen specificeras ännu noggrannare eller så borde lagstadgade sjukdomsbekämpningsuppgifter som verkställs regionalt eller lokalt nämnas på en mer generell nivå.

Livsmedelsverket uttrycker sin oro över den föreslagna modellen där uppgifterna automatiskt hör till statens myndigheter om annat inte specifikt bestäms genom överenskommelseförordning. Den nationella och europeiska lagstiftningen om bekämpning av

djursjukdomar är omfattande och innehåller reglering på olika nivåer. Till bekämpning av djursjukdomar hör i vidare bemärkelse också flera närliggande sektorer, såsom animaliska biprodukter, vars myndighetsåtgärder måste kunna skötas ostört även på Åland i alla situationer.

Vid en detaljerad reglering med överenskommelseförordning finns det enligt Livsmedelsverket en risk att någon myndighetsåtgärd av misstag kvarstår på de statliga myndigheternas ansvar, varvid de åländska myndigheternas befogenhet inte entydigt räcker till för alla nödvändiga åtgärder för bekämpning av djursjukdomar på Åland. Förekomsten av allvarliga djursjukdomar och bekämpningen av dem kräver snabba och effektiva myndighetsåtgärder. Om grunden för deras laglighet kan ifrågasättas kan detta till och med allvarligt störa och försinka bekämpningen och orsaka fara för att djursjukdomen sprids eller att dess skadeverkan blir större. Därför anser livsmedelsverket att det allmänna ansvaret för alla regionala och lokala myndigheters åtgärder vid djursjukdomsbekämpning bör innehas av åländska myndigheter.

Ålands landskapsregerings ställningstagande

Ålands landskapsregering har lämnat justitieministeriet sina positioner gällande förslaget från Ålandsarbetsgruppen den 21 mars 2024. Positionerna har formulerats tillsammans med lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd.

Landskapsregeringen förhåller sig positivt till förslaget om att den lagstiftningsbehörighet som gäller hälso- och sjukvård samt socialvård och som gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten skulle överföras från riket till landskapet Åland. Landskapsregeringen stöder förslaget under förutsättning att avräkningsgrunden samtidigt justeras för att finansiera de utgifter som rättsområdet medför för självstyrelsen.

Landskapsregeringen kan enligt sitt ställningstagande acceptera en kompromiss där 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ändras så att den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket på området för smittskydd föreskrivs närmare genom överenskommelseförordning. Landskapsregeringen påpekar att detta förutsätter att parterna kommer överens om formuleringarna av överenskommelseförordningarna, inklusive ett avtal om kostnaderna för uppgifterna.

Landskapsregeringen stöder förslaget gällande framställning och användning av gifter, som uppfattas som närmast tekniskt.

Landskapsregeringen anser i sitt ställningstagande att nuvarande självstyrelselag saknar ett system eller en struktur för hur självstyrelsemyndigheterna och de åländska kommunerna liksom andra aktörer i Finland får ersättning för befintliga uppgifter, ändrade uppgifter och nya uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen påpekar att det är ytterst viktigt att de ekonomiska konsekvenserna på Åland när det kommer till uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet utreds i samband med beredning av en ny självstyrelselag och vid beredning av rikslagstiftning.

Avslutningsvis betonar landskapsregeringen vikten av att finansieringsfrågorna får en lösning för att Ålands lagting ska kunna omfatta ett förslag till ändring av självstyrelselagen. Landskapsregeringen framför också att det är viktigt att grundstrukturen för instrumentet med överenskommelseförordningar inte ändras.