

Utlåtande

14.2.2025

VN/3796/2023
VN/3796/2023-VNK-60**Statsrådets kanslis utlåtande om betänkandet ”Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling” av Ålandsarbetsgruppen 2023***Inledning*

Justitieministeriet har begärt statsrådets kanslis utlåtande om Ålandsarbetsgruppens 2023 betänkande Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2024:37) senast den 14 februari 2025. I betänkandet behandlas sådana frågor som har lyfts fram i samband med arbetet för att utveckla Ålands självstyrelse som gäller förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, överföringen av riksavgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av rikslagstiftningen, landshövdingen på Åland och utnämningen av denne, vissa språkbestämmelser i självstyrelselagen samt behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen under undantagsförhållanden. I betänkandet presenteras några alternativa lösningar på dessa frågor.

Statsrådets kansli yttrar sig om arbetsgruppens betänkande på ett allmänt plan, med fokus på de mest väsentliga frågorna med tanke på ministeriets ansvarsområde. Så som det konstateras i betänkandet förutsätter de föreslagna lösningsalternativen mera ingående konsekvensbedömningar. Enligt statsrådets kanslis bedömning är en väsentlig fråga också i vilken utsträckning och hur detaljerat de frågor som lyfts fram i betänkandet behöver regleras på självstyrelselagsnivå. Samarbetet kan värnas om och utvecklas på många sätt och det finns olika verktyg för att ordna samarbetet. Regeringsprogrammet innehåller flera betydande föresatser om Ålandsärenden som redan har genomförts. Dessutom har man skissat upp och bedömt många viktiga reformer i tidigare skeden av arbetet för att revidera självstyrelselagstiftningen. Statsrådets kansli hänvisar till denna del till sitt utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag (VN/846/2018-VNK-61). Även Ålandsarbetsgruppens första betänkande innehöll förslag till utveckling av samarbetet som statsrådets kansli har yttrat sig om (VN/3796/2023-VNK-19).

Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen

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

Eventuella behörighetsöverföringar från riket till Åland inom olika lagstiftningsområden behandlas i utkastet till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag. Statsrådets kansli hänvisar till denna del till sina tidigare utlåtanden (VN/846/2018-VNK-61, se även VNK/1079/03/2017).

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 i riket 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. Förslaget har också ett visst samband med den nya 28 a § som föreslås bli fogad till självstyrelselagen. I paragrafen beaktas behovet av att säkerställa informationsutbytet mellan riket och landskapsregeringen och vid behov ordna samråd under lagberedningen. Enligt förslaget ska den nya bestämmelsen tillämpas på lagförslag och förordningsförslag som gäller landskapet eller som har särskild betydelse för landskapet. Växelverkan i enlighet med förslaget främjar en smidig lagberedning och att eventuella tolkningsproblem kan identifieras och lösas med framförhållning. Statsrådets kansli har tagit ställning till den föreslagna 28 a § i sitt tidigare utlåtande (VN/3796/2023-VNK-19).

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 inte möjligt att ta ställning till den idé om ett nytt slags system för lagstiftningskontroll 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.

Behörighetsfördelningen på Åland för undantagsförhållanden och beredskap inför undantagsförhållanden

Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör enligt 12 § i reglementet för statsrådet statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet, den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer samt den allmänna samordningen av konstaterande av att undantagsförhållanden råder och av utfärdande av ibruktagningsförordningar enligt 6 § i beredskapslagen (1.6.2017/333). Ministerierna ansvarar för sina uppgifter inom sina egna ansvarsområden, inklusive när det gäller att beakta Ålands särställning.

Statsrådets kansli 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 uttryckligen foga 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 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 i praktiken inte möjligt att göra det. Ålandsdelegationens utlåtande 25/24 och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 55/2024 rd innehåller skrivningar som förtydligar rättsläget.

I arbetsgruppens betänkande tas det inte ställning till hörandet av Ålands landskapsregering i brådskande situationer där beredskapslagen tas i bruk. 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 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.

Statsrådets kansli anser att överenskommelseförordningar är användbara rättsliga instrument för att organisera skötseln av myndighetsuppgifter mellan riket och landskapet. Genom överenskommelseförordningar kan 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. Enligt statsrådets kansli är det värt att notera att en överenskommelseförordning också kan ha karaktären av en överenskommelseförordning som gäller samarbete. Ålandsdelegationens ståndpunkt är att den omständigheten att någon direkt överföring av beslutanderätt inte sker mellan landskapet och staten eller vice versa inte utgör hinder för utfärdandet av överenskommelseförordningar.

Ensidig uppsägning av överenskommelseförordningar i samband med kriser eller störningar kan 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 dock övervägas.

I fråga om beredskap hänvisar statsrådets kansli till statsrådets principbeslut av den 16 januari 2025 om en säkerhetsstrategi för samhället (Statsrådets publikationer 2025:2). I principbeslutet står följande: "När det gäller Åland sköter myndigheterna i riket och landskapet tillsammans förvaltningsuppgifterna inom beredskapen och åtgärderna inom befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och den allmänna beredskapen, vilka i allmänhet hör till riksmyndigheterna. Den vanliga krisberedskapen under normala förhållanden inom de rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet hör till självstyrelsens ansvar. Gränsdragningen mellan sådan krisberedskap och beredskap för undantagsförhållanden förutsätter i fråga om behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket prövning från fall till fall samt ett nära samarbete också när det gäller skapandet av en lägesbild och planeringen." Gränsdragningen mellan krisberedskap och beredskap eller förberedande åtgärder inför undantagsförhållanden är dock inte alltid helt klar.

Enligt statsrådets kansli är det viktigt att stödja det praktiska myndighetssamarbetet redan under normala förhållanden genom systematisk planering, hantering av lägesbilden och övningsverksamhet som ordnas av de behöriga ministerierna och myndigheterna. Statsrådets kansli utvecklar den gemensamma beredskapsplaneringen och övningsverksamheten i samarbete med ministerierna. Åland deltar i det regionala lägesbildssamarbetet som leds av statsrådets lägescentral. I samarbetet deltar både landskapsmyndigheterna och de statliga myndigheter som är verksamma i landskapet. Det pågår flera projekt som på olika sätt lyfter fram utvecklandet av samarbetet kring beredskap och förberedande åtgärder. Till exempel leder inrikesministeriet ett projekt där man granskar utvecklandet av beredskapen och lägesbildssamarbetet på regional nivå.

I betänkandet bedöms också behovet av att möjliggöra ett skyndsamt ikraftträdande för landskapslagar i exceptionella situationer som kräver en snabb lösning på Åland men som inte utgör undantagsförhållanden. Statsrådets kansli har i sitt utlåtande (VN/846/2018-VNK-61) fäst

uppmärksamhet vid de juridiska aspekter som hänför sig till ärendet och vid eventuella politiska känsligheter.

Timo Lankinen

understatssekreterare

Heidi Kaila

lagstiftningsråd

Sändlista

Justitieministeriet