



Social- och hälsovårdsministeriets utlåtande om betänkandet "Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling" av Ålandsarbetsgruppen 2023

Justitieministeriet begärde den 16 december 2024 ett utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet om Ålandsarbetsgruppens 2023 betänkande " Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling" (publicerat 22.10.2024).

Social- och hälsovårdsministeriet avger på begäran följande yttrande:

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 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.

Förslaget om en sådan terminologisk ändring där begreppet rikslag ersätts med riksdagslag och begreppet landskapslag med lagtingslag kan understödjas.



I betänkandets kapitel 1.4 som gäller förhands- och efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet i riket och inom självstyrelsen framförs det kritik mot att lagtingets lagstiftningsbehörighet vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar begränsas av de hänvisningar till grundlagsutskottets utlåtanden om motsvarande fall i riket som avsett tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Trots att grundlagen i regel ska iaktas även på Åland, kan tolkningarna av grundlagen enligt betänkandet avvika från de tolkningar som gjorts vid stiftandet av rikslagar. Sålunda betraktas det som felaktigt förfarande att man även vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar stöder sig på grundlagsutskottets tolkningar. Enligt betänkandet ska tolkningen på Åland kunna skilja sig från tolkningen i riket när det gäller innehållet i de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

I arbetsgruppen har man också framfört tanken om ett system där Ålandsdelegationen och högsta domstolen liksom för närvarande kan påvisa eventuell diskrepans mellan landskapslagstiftningen och unionsrätten, men där republikens president till största delen skulle befrias från uppgiften då han eller hon överväger att använda sin vetorätt.

I betänkandet har uppmärksamhet även fästs vid att man vid tidpunkten för stiftandet av den gällande självstyrelselagen inte har kunnat beakta frågor som hänför sig till EU-rätten.

Arbetsgruppen har också konstaterat att en mer ingående bedömning av dessa frågor bör göras i samarbete mellan justitieministeriet, landskapsregeringen, republikens presidents kansli, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, statsrådets kansli, utrikesministeriet och eventuellt andra organ. Social- och hälsovårdsministeriet tar därför inte ställning till frågorna i detta utlåtande.

Vad gäller kapitel 2 *Skötseln av riksuppgifter vid myndigheter på Åland* medför den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för överenskommelseförordningar 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 överenskommelseförordningar 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 överenskommelseförordning, utan frågan bör regleras i självstyrelselagen. Överenskommelseförordningen 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 överenskommelseförordning är inte ändamålsenlig enligt social- och hälsovårdsministeriet, och därför anser ministeriet inte heller att det är motiverat att kommentera de olika alternativ till överenskommelseförordningar som föreslås i betänkandet.

I betänkandet dryftas olika alternativ för uppsägning av överenskommelseförordningar. Som en modell föreslås exempelvis att en överenskommelseförordning, 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 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 om med svårare att genomföra än en lagändring, och en sådan struktur kan 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. Förslaget är problematiskt också ur den synvinkeln att det med tanke på arbetarskyddsregleringen kan vara svårt att föreställa sig i hurdana 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 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 förblir oklara. Förslaget om att begränsa rikets lagstiftningsbehörighet i arbetarskyddsfrågor vad gäller språkanvändningen vore problematiskt, eftersom de frågor som gäller användningen av svenska språket ofta är en bestående del av den övriga arbetarskyddslagstiftningen. Arbetarskyddslagstiftningen innehåller bestämmelser om språkkrav, men också bestämmelser om språkanvändning såsom exempelvis krav på att lämna tillräckliga uppgifter, ge tillräcklig introduktion, utfärda begripliga anvisningar eller skyldigheten att säkerställa att arbetstagarna kan följa anvisningar. Förslaget skulle medföra oklarhet om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet eftersom det vore svårt att skilja åt vilka frågor som anses höra till landskapets och vilka till rikets behörighet. Ifall det genom landskapslag föreskrivs om det språk som ska användas på Åland i arbetarskyddsfrågor, väcker det också frågor om tillsynsmyndigheten. En differentiering av tillsynen över arbetarskyddet kan inte understödjas.

I fråga om kapitel 5 *Behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och för undantagsförhållanden* konstaterar social- och hälsovårdsministeriet att de frågor som framställs i betänkandet för närvarande behandlas inom ramen för det lagprojekt som gäller en reform av beredskapslagen. Därför anser ministeriet att det inte är ändamålsenligt att ta ställning till dessa frågor.

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 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. Eftersom förslaget till dessa delar är något oklart och frågan behandlas på en mycket allmän nivå, är det svårt att ta ställning till förslaget. 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 självstyrelselagen hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet eller om förslaget kan leda till att lagar som omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet inte kan tillämpas effektivt även på Åland. Exceptionella situationer, som olika störnings- och krissituationer, är situationer där en effektiv lagstiftning och tydliga myndighetsbefogenheter har särskild betydelse och där det är särskilt viktigt att lagar tillämpas på ett riksomfattande plan för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Dyliga situationer kan inte utgöra en grund för att avvika från den fördelning av lagstiftningsbehörighet som regleras i självstyrelselagen. Man borde snarare utgå från att den nationella lagstiftningen innehåller tillräckliga åtgärder för att man överallt i Finland, också på Åland, ska kunna reagera på störningssituationer under normala förhållanden.

När det gäller lösningsalternativ 3 ”*Överföring av lagstiftningsbehörigheten för beredskapen inför undantagsförhållanden till lagtingets behörighet*” i bilaga 1 till betänkandet ska uppmärksamhet 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) 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.

Social- och hälsovårdsministeriets utlåtande baserar sig på den finska översättningen av betänkandet. Vi har inte kontrollerat att den finska och svenska versionen motsvarar varandra.

Kanslichef Veli-Mikko Niemi

Specialsakkunnig Mia Mäkinen

Bilagor: Svensk översättning av utlåtandet

Sändlista: JM Registratorskontoret

För kännedom: SHM Avdelningarna och enheterna