

Asia: VN/35482/2024

Utlåtandebegäran om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Åbo Akademi välkomnar möjligheten att lämna ett utlåtande om Betänkandet från Självstyrelselagsarbetsgruppen 2025 innehållande förslag till reform av självstyrelselag för Åland inklusive utkast till propositions- och författningstext (Justitieministeriets publikation 2026:22).

Vi inleder våra kommentarer med några övergripande punkter. Våra kommentarer för övrigt fokuserar på frågor som rör utbildning och kunskapsutveckling utgående ifrån Åbo Akademis uppgifter i enlighet med Universitetslagen (558/2009) och i en lång tradition.

1. Inledande kommentarer

Betänkandet ger en god överblick av självstyrelselagstiftningens utveckling och av dess rättsliga och konstitutionella ställning. Förslaget kan välkomnas ur principiell synvinkel då det systematiserar strukturen i självstyrelselagen och bekräftar på olika punkter praxis såsom den har utvecklats över tid. Detta är en angelägen uppgift då lagen har tillämpats under lång tid och har reviderats endast partiellt vid flera tillfällen. Den föreslagna systematiseringen kan härmed göra lagen mer ändamålsenlig och hanterbar för dess användare.

Betänkandet samlar kunskap och insikter från jurister som under lång tid har arbetat med självstyrelsefrågor och har följt självstyrelsesystemets utveckling från tiden före den nuvarande självstyrelselagens antagning (1144/1991) och till våra dagar. Betänkandet ger härmed uttryck för vikten av långvarig expertis, kunskap och institutionellt minne i hanteringen av självstyrelselagens komplexitet. Sammanfattningarna som ingår i avsnitt 1.1 och 1.2 i utkastet till proposition ger en

nyttig redogörelse för bakgrunden och den tidigare beredningen i saken. Vi ska återkomma nedan till frågan om säkringen av nödvändiga kunskaper och kapaciteter.

Det kan vidare välkomnas att centrala grundelement i självstyrelsesystemet sammanfattas och inkluderas i förslaget (se exempelvis avsnitt 2.2. i propositionens motivering). Här konstateras således att en följd av den särskilda lagstiftningsordningen är att självstyrelselagen är en lag av grundlagsnatur, vilket betyder vidare att den innehåller vissa avvikelser från grundlagen och att den i vissa avseenden är en speciallag i förhållande till grundlagen. Det att självstyrelselagen inte kan ändras utan lagtingets godkännande ger Ålands självstyrelse en stark garanti och är något som är gällande sedan systemets införande för mer än 100 år sedan. Detta system innebär vidare att i de frågor som enligt behörighetsförteckningen i självstyrelselagen hör till lagtingets kompetens är riksdagens lagstiftningsmakt i motsvarande mån territoriellt begränsad och sträcker sig inte till Åland. Det är inte ens i grundlagsordning möjligt för riksdagen att ensidigt införa bestämmelser som strider mot självstyrelselagen eller som innebär avvikelser från den, påminner utkastet. Vidare förklarar betänkandet på ett koncist sätt det rörelseutrymme som lagtinget har med stöd av grundlagens och självstyrelselagens uttryckliga bestämmelser när grundlagsbestämmelser genomförs i lagtingslag (avsnitt 4.2.1 i propositionens motivering). Det är här fråga om "att förtydliga att bestämmelser om exempelvis tillgodoseendet av någon grundläggande fri- och rättighet eller mänsklig rättighet inom lagtingets lagstiftningsbehörighet till sitt handlings- eller lösningssätt får se annorlunda ut på Åland än i riket, förutsatt att lagtingslagen uppfyller kraven i grundlagen och fördrag som binder den åländska lagstiftaren", konstaterar förslaget.

Trots sin primärt systematiserande utgångspunkt är utkastet omfattande och innehåller flera principiellt viktiga förslag som kommer diskuteras vidare under den fortsatta lagstiftningsprocessen.

2. Kommentarer rörande kunskapsbehov och utbildning

Betänkandet återkommer flera gånger till behovet av kunskap och kapacitet kring självstyrelsesystemet och vikten av att sådan kapacitet finns på svenska. Således konstaterar betänkandet (avsnitt 2.5) exempelvis att den "rättsliga internationaliseringen ställer stora krav på kunskap om den nationella lagstiftningen, europarätten och den internationella rätten" och att Finlands ståndpunkter i EU-ärenden inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet sker vid de olika ministerierna, "vilket medför att samtliga ministerier måste ha god kunskap om självstyrelsen".

Kunskapen och förståelsen av självstyrelsesystemet är särskilt betydelsefull inom lagberedningen såväl i riket som på Åland. Här konstaterar betänkandet följande (avsnitt 2.7.6): "Mot bakgrund av den allmänna samhällsutvecklingen har lagstiftningsarbetet över tid blivit mera resurskrävande vid såväl justitieministeriet som berörda remissinstanser. För detta arbete krävs juridisk kunskap på hög och horisontell nivå, som behöver säkerställas även i framtiden". Vidare noteras i anslutning till 28 § i lagförslaget att det ska finnas inom statsrådet "en beredskap för att på svenska och enligt

principerna för god förvaltning hantera Ålands regeringsinitiativ till utökad behörighet för lagtinget” (s. 119). Kunskapen och förståelsen av självstyrelsesystemet framhävs även bl.a. genom formuleringen i 46 § punkt 3 till lagförslaget där det framkommer att en statlig myndighet ska säkerställa att en statstjänsteman som inom ramen för sina tjänsteuppgifter regelbundet sköter ärenden som gäller Åland, har tillräckliga kunskaper om självstyrelsen och om förhållandena på Åland.

Dessa och andra liknande exempel i betänkandet ger oss anledning att återigen betona vikten av god juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning på båda nationalspråken i Finland, också på svenska. Åbo Akademi har en central roll i detta avseende, samarbetar med andra läroanstalter, och strävar efter att fördjupade kunskaper om Ålands självstyrelse tillhandahålls på olika sätt vid akademien. Sådan kunskap måste även tillhandahållas vid andra relevanta läroanstalter i Finland.

Enligt lagförslagets 2 §:

Svenska är det samhällsbärande språket på Åland och officiellt språk mellan myndigheterna i riket och myndigheterna på Åland. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att det svenska språket bevaras och är livskraftigt på Åland.

Språkbestämmelserna samlas och förtydligas vidare i det föreslagna kap. 12 i förslaget (jfr nuvarande 6 kap i självstyrelselagen, Sjl). Bland annat finns här 93 § som gäller Rätten till inträde för fortsatta studier. Enligt förslaget: ”Den som har avlagt examen vid en läroanstalt på Åland har rätt att, i enlighet med vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet som utfärdas med Ålands regerings samtycke, vinna inträde och avlägga examen vid en svensk- eller tvåspråkig läroanstalt vars huvudman är staten eller som erhåller understöd av staten, även om han eller hon inte har de kunskaper i finska som krävs för inträde och för att avlägga examen.” Regleringen motsvarar nu gällande 41 § i Sjl, med undantag för hänvisning till ”läroanstalt” i stället för ”undervisningsanstalt” i paragrafens huvudtext och med en ändring i rubriken till ”Rätten till inträde för fortsatta studier” i stället för såsom tidigare ”Kunskaper i finska”.

Bestämmelser om befrielse från språkkrav finns för närvarande i statsrådets förordning om den kunskap i finska som vid universitet och yrkeshögskolor krävs av åländska studeranden (841/2000). Vidare ska enligt lagförslaget Ålands regering ge sitt samtycke till den förordning som avses i bestämmelsen, vilket är nytt. Sådant samtycke ska ges när en ny förordning utfärdas eller ändras. Enligt förslagets 113 § kommer statsrådets förordningar och överenskommelseförordningar som har utfärdats med stöd av den äldre lagen, förbli i kraft när den nya lagen träder i kraft, vilket omfattar även förordningen FFS 841/2000. I förordningens 3 § föreskrivs att ”En studerande som har avlagt examen vid en läroinrättning i landskapet Åland behöver inte i studierna för högskoleexamen visa de kunskaper i finska som annars föreskrivs för examen i fråga. Universitetet eller högskolan kan dock bestämma att studeranden skall delta i sådan undervisning i finska som är nödvändig med tanke på utbildningsområdet.”

Vid Åbo Akademi gäller nu Instruktion om examen och studier (godkänd av styrelsen 28.4.2025). Enligt 5.5 föreskrivs följande: "Studerande som avlagt examen vid en läroinrättning i landskapet Åland behöver inte visa de kunskaper i finska som annars krävs för att bli antagen till utbildningsprogram och avlägga examen vid Åbo Akademi. Studerande som avlagt examen vid en läroinrättning i landskapet Åland anhåller hos vicerektor för utbildning om att avlägga examen utan att visa kunskaper i finska."

Enligt motiveringstexten för 93 § i förslaget (ss. 252–253), som hänvisar tillbaka till motiveringen av nu gällande självstyrelselag, är syftet med paragrafen även fortsättningsvis att förhindra en utveckling som skulle innebära att ålänningar inte kan få högre utbildning i Finland.

Åbo Akademi kommer att fortsätta ha en viktig roll för att denna målsättning ska förverkligas och vi vill fortsätta bidra inom samtliga områden i akademins utbildningsutbud och även genom Öppna högskolan. Här vill vi särskilt notera den nya möjligheten till magisterstudier i juridik vid Åbo Akademi, nya rättsvetenskapliga kurser av intresse, relevanta doktorandprojekt och publikationer av direkt relevans för självstyrelsen. Åbo Akademi har ett starkt kunnande även i internationell rätt, vilket knyter an till de nya kunskapsbehoven kopplade till de föreslagna ändringarna (se lagförslagets 67 §) om bemyndigande för Åland att föra förhandlingar om en internationell förpliktelse som avser lagtingets lagstiftningsbehörighet och som enbart gäller frågor som rör Åland och den andra fördragsslutande parten.

Sådana kunskaper är väsentliga inte enbart för studeranden ifrån Åland utan även för alla studeranden i Finland som intresserar sig för konstitutionella, offentligrättsliga och andra relevanta juridiska frågor och för det allmännas roll i relation till och på Åland.

3. Utexaminerade från Åbo Akademi och behovet av svenskspråkig kompetens

Tidigare studenter vid Åbo Akademi är sedan länge verksamma inom självstyrelsens institutioner, kommunala och statliga myndigheter på Åland och i riket, inom domstolsväsendet och i det privata näringslivet.

De språkliga bestämmelserna som nu finns samlade i 12 Kap i utkastet innebär att Ålands regering och myndigheter, de kommunala myndigheterna på Åland, de statliga myndigheterna och domstolarna på Åland samt Delegationen för Ålandsärenden har fortsättningsvis svenska som ämbetsspråk. De utlåtanden och avgöranden av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen som avses i denna lag ska även de ges på svenska. Det föreslås vidare införas regleringar om språket bl.a. i statliga digitala tjänster på Åland (87 §), språket i fördrag och dokument ifrån EU (88 §), språkliga rättigheter vid statliga myndigheter och domstolar på Åland (89 §), och i riket (91 §), språkliga rättigheter vid de åländska myndigheterna i situationer som gäller tvångsåtgärder eller ingrepp i den personliga friheten eller integriteten (90 §), om

myndighetsföreskrifter och information på svenska (95 §), språklig service vid statliga bolag med verksamhet på Åland (96 §) och om information om anställningsvillkor på svenska (97 §). Statsanställdas språkkunskaper regleras i 94 § i utkastet. Särskilt viktig är texten i motiveringen till denna reglering. Motiveringen betonar att staten inte får med hänvisning till resursskäl underlåta att ordna fortbildningar på svenska för statens anställda på Åland, och att utbildningar som gäller exempelvis förbättring eller digitalisering av myndigheters verksamhet bör också tillhandahållas de anställda på Åland. Vi noterar att språket i statliga digitala tjänster är särskilt viktigt nu när vi tar allt fler steg i riktning mot en digitaliserad förvaltning.

Dessa regleringsförslag sammanfattar praxis och säkrar samtidigt att självstyrelselagen är i linje med rättssäkerhetskrav enligt europeiska och grundlagsstadgade rättigheter. Här vill vi särskilt uppmärksamma vikten av utbildning av poliser med goda svenska kunskaper och förståelse av de språkliga rättigheternas betydelse i polisiära sammanhang. Detta är av betydelse både för självstyrelsesystemets förverkligande, och för svenskspråkigas ställning i riket, vilket även inkluderar personer ifrån Åland som befinner sig i en annan del av Finland.

Samlat innebär dessa nya regler att kunskapen om den nya självstyrelselagen, när den har godkänts enligt grundlagens föreskrifter, måste introduceras effektivt och kontinuerligt i relevanta utbildningar och fortbildningar inte enbart vid Åbo Akademi utan även runt om i landet, inklusive på Åland.

4. Avslutande kommentarer

Självstyrelsearbetsgruppen 2025 har inte lyckats hantera samtliga frågor som är aktuella. Vi delar specialmotiveringens slutsats (avsnitt 5.1.4) exempelvis rörande beredskapsfrågor om att behörighetsfördelningen till vissa delar kan anses vara oklar och samtidigt föremål för tolkningsskiljaktigheter. Vi delar också bedömningen om att det utan ett tillräckligt helhetsgrepp av behoven, möjligheterna och konsekvensbedömningar av olika förslag, för närvarande saknas förutsättningar för att grundligt modernisera regleringen på denna punkt. Arbetet försvåras ytterligare av att rikets beredskapslagstiftning fortsättningsvis är föremål för pågående reform och vi noterar Ålands landskapsregerings utlåtande (26.02.2026) till Justitieministeriet om betänkande om ny beredskapslag. Självstyrelsearbetsgruppen 2025 konstaterar, enligt vår mening korrekt, att regleringen av beredskapen inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden samt därtill hörande lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet borde därför bli föremål för ett separat ändringsprojekt av självstyrelselagen. Den kan inte hanteras enbart med hjälp av en revidering av beredskapslagen eller genom överenskommelseförordningar. Sådana slutsatser motiverar oss vidare i fråga om behovet av forskning och utbildning.

Trots sådana begränsningar har Självstyrelsearbetsgruppen 2025 lagt fram ett omfattande och i det hela taget välavvägt och lyckat betänkande. Åbo Akademi delar propositionens angelägna hållning i fråga om kunskap, kontinuitet och målmedvetenhet i hanteringen av Ålands självstyrelsesystem.

Sammanfattningsvis, välkomnar Åbo Akademi betänkandets ambition att stärka och förena rättssäkerhetsaspekterna med flexibilitet på sätt som möjliggör en vidareutveckling av självstyrelsesystemet. Vi önskar ge vårt stöd till det fortsatta revideringsarbetet för självstyrelselagen för Åland.

Lindblad Maaria

Åbo Akademi - Utlåtandet författat av Sia Spiliopoulou Åkermark, professor i juridik med inriktning på självstyre och autonomi, Markku Suksi, professor i offentlig rätt, Emil Oljemark, doktorand och universitetslärare i juridik och Catharina Ekström, doktorand i juridik