

Ärende: VN/35482/2024

Utlåtandebegäran om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

Utlåtande av remissinstansen

Observationer om de förslag som berör arbets- och näringsministeriets ansvarsområde

1. Ålands område (4 §)

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för frågor som rör Finlands ekonomiska zon. Finlands ekonomiska zon är ett internationellt havsområde som finska staten har rätt att utnyttja ekonomiskt. Åland har ingen egen ekonomisk zon, utan det är en av Finlands ekonomiska zoner där riket använder sina rättigheter på det sätt som FN:s havsrättskonvention möjliggör. I denna fråga yttrar sig arbets- och näringsministeriet även om propositionens kopplingar till Finlands ekonomiska zon. Arbets- och näringsministeriet anser att det är bra att man under beredningen inte har stött de alternativ i fråga om den ekonomiska zonen som har föreslagits i avsnitt 5.1.1 i propositionen, utan att man enligt 4 § om Ålands område fortsätter utifrån nuläget. Ministeriet har framfört sin närmare ståndpunkt på alternativen i de utlåtanden som tidigare har förelagts arbetsgruppen och som ministeriet i denna fråga hänvisar till.

Ministeriet lägger dessutom fram en observation om den föreslagna 4 §. Motiveringen till 4 § i lagförslaget fastslår att paragrafen motsvarar 2 § i gällande självstyrelselag och medför ingen ändring av nuläget. Den nuvarande 2 § 2 mom. lyder dock på följande sätt: "Om rikets överhöghet utvidgas utöver territorialvattengränsen, kan även landskapets behörighet utvidgas till de delar som bestäms efter överenskommelse mellan riket och landskapet." På grundval av bestämmelsen skulle landskapets behörighet därmed efter överenskommelse kunna utvidgas endast i en situation där rikets överhöghet utvidgas utöver territorialvattengränsen. Eftersom den ekonomiska zonen redan är inrättad utanför territorialvattengränsen, skulle den nuvarande 2 § 2 mom. främst bli tillämplig endast genom beslut om att inrätta en angränsande zon enligt FN:s havsrättskonvention. Den föreslagna 4 § 2 mom. lyder dock på följande sätt: "Ålands behörighet kan utvidgas utöver territorialvattengränsen till de delar som bestäms efter överenskommelse mellan riket och Åland." Därmed är arbets- och näringsministeriets bedömning att förslaget till ny paragraf inte motsvarar den nuvarande paragrafen, utan det skulle ändra läget så att det är möjligt att inrätta en egen ekonomisk zon för Åland i vilken situation som helst, inte enbart i situationer där Finlands

överhöghet utvidgas (i praktiken till det internationella havsområdet). I denna fråga understryker ministeriet att en utvidgning av behörigheten, med anledning av den ekonomiska zonen karaktär som ett internationellt havsområde där kuststaten endast i begränsad omfattning får utöva lagstiftningsbehörighet på grundval av FN:s havsrättskonvention, skulle vara en fråga av en väldigt annan karaktär än vad vanliga behörighetslösningar mellan landskapet och riket är. Det är inte enbart behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet som då ska samordnas utan det gäller även frågan om i vilka ärenden kuststaten i den ekonomiska zonen överhuvudtaget får använda behörighet. Därför förhåller sig ministeriet avvaktande till motiveringen till 2 § 2 mom., som anger att överenskommelsen kan ske i olika former beroende på olika situationer och som bland annat beskriver användning av överenskommelseförfordningar. I propositionen blir det oklart på vilket sätt exempelvis överenskommelseförfordningar skulle kunna vara lämpliga lösningar på frågan.

2. Samråd, samtycke och överenskommelse (48 §)

Arbets- och näringsministeriet konstaterar om den föreslagna 48 § att ett samråd hålls och ett avtal ingås med livskraftscentraler och åländska kommuner om anvisande av flyktingar till kommuner och om främjande av integration redan i nuläget i enlighet med 4 § i lagen om främjande av integration (681/2023), och att den föreslagna ändringen därför inte förändrar nuläget.

3. Paragrafer om arbetsrätt och motivering till paragrafen

26 § 34 punkten. Enligt arbets- och näringsministeriet är det positivt att det inte föreslås några ändringar i behörighetsfördelningen i fråga om arbetsrätt. Ministeriet anser att det är bra att motiveringen till 26 § 34 punkten fastslår att den föreslagna bestämmelsen motsvarar 27 § 21 punkten i nuvarande självstyrelselag, även om det i den inte längre hänvisas till undantaget i fråga om tjänstekollektivavtalen för landskapets och kommunernas anställda.

25 § 11 punkten. Fogandet av punkten om jämställdhet och jämlikhet till förteckningen över frågor om omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörigheter avser enligt motiveringen att åskådliggöra den gällande behörighetsfördelningen. Arbets- och näringsministeriet anser att motiveringen fastslår att jämställdhet och jämlikhet i arbetslivet omfattas av arbetsrätten och på så sätt av rikets behörighet. Ministeriet vill dock ägna uppmärksamhet åt motiveringen till punkten, det vill säga att utgående från landskapslagen (2022:43) om tillämpning av diskrimineringslagen är Ålands ombudsmannamyndighet behörig tillsynsmyndighet vad gäller alla anställda vid Ålands lagtings förvaltning, Ålands landskapsregerings förvaltning och kommunernas förvaltning med underlydande organ. Ministeriet anser att motiveringen ger en felaktig bild av den gällande behörighetsfördelningen i arbetslivet. Jämställdhet och jämlikhet i arbetslivet omfattas av arbetsrätten. Eftersom arbetsrätten hör till rikets lagstiftningsbehörighet med de undantag som anges i tjänstekollektivavtalen för landskapets och kommunernas anställda, har rikets tillsynsmyndigheter behörighet i arbetslivsfrågor som rör diskriminering och jämlikhet även vad gäller de anställda vid Ålands lagtings förvaltning, Ålands landskapsregerings förvaltning och kommunernas förvaltning med underlydande organ.

95 §. Jämfört med den nuvarande lagen föreslås nya bestämmelser i paragrafen om föreskrifter och information på svenska, bland annat om att myndighetsföreskrifter ska finnas på svenska för att bli gällande på Åland och om att föreskrifter och anvisningar gäller som original när de har utfärdats av en myndighet eller på uppdrag av myndigheten översatts av en auktoriserad translator. Arbets- och näringsministeriet vill ägna uppmärksamhet åt att motiveringen till paragrafen behandlar allmänt bindande kollektivavtal utan att den beskriver betydelsen av den föreslagna lagstiftningen för avtalen. Detta medför oklarhet om huruvida de föreslagna bestämmelserna är avsedda att tillämpas även på allmänt bindande kollektivavtal.

Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan fastställer genom sitt beslut huruvida ett riksomfattande kollektivavtal som har tillställts nämnden är allmänt bindande inom avtalets tillämpningsområde. Nämnden ska se till att allmänt bindande kollektivavtal publiceras på Finlex på antingen finska eller svenska och i översättning på det andra nationalspråket. Arbets- och näringsministeriet anser att, om motiveringen nämner allmänt bindande kollektivavtal, bör motiveringen på ett tydligt sätt fastslå att nya bestämmelser om ikraftträdande eller översättningars giltighet i original inte kan tillämpas på allmänt bindande kollektivavtal. Kollektivavtalen är varken myndighetsföreskrifter eller myndighetsanvisningar, och tillgången till kollektivavtal på svenska är ingen förutsättning för att de ska bli gällande på Åland. Bestämmelser om ikraftträdande av allmänt bindande kollektivavtal finns i lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan (56/2001). Den föreslagna bestämmelsen om översättningars giltighet i original kan inte heller tillämpas på kollektivavtal. Det är endast den ursprungliga versionen av kollektivavtalet mellan avtalsparterna som kan användas som rättskälla. Arbets- och näringsministeriet anser att man under den fortsatta beredningen antingen bör stryka hänvisningarna till kollektivavtal ur motiveringen eller på ett tydligt sätt fastslå att bestämmelserna om ikraftträdande eller om översättningars giltighet i original inte tillämpas på kollektivavtal.

97 §. Den föreslagna bestämmelsen handlar om arbetstagarens rätt att på begäran från arbetsgivaren få lagstadgad information om de centrala villkoren i arbetet på svenska. Arbets- och näringsministeriet konstaterar att med lagstadgad information avses uppgifter som arbetsgivaren enligt arbetsavtalslagstiftningen ska lämna till arbetstagaren. I denna fråga vill ministeriet ägna uppmärksamhet åt att motiveringen till paragrafen innehåller en detaljerad förteckning över de centrala villkoren i arbetet. Detta kan ge en felaktig bild av att innehållet i villkoren bestäms utifrån den föreslagna bestämmelsen, trots att det bestäms utifrån rikets arbetslagstiftning. Arbets- och näringsministeriet föreslår att motiveringen förtydligas så att paragrafen endast föreskriver rätt att på begäran få en redogörelse på svenska i ett arbete som utförs på Åland, medan innehållet i redogörelsen och förutsättningarna för att ge en redogörelse i övrigt bestäms utifrån rikets arbetslagstiftning. Ministeriet påpekar även att termerna i paragrafen delvis skiljer sig från bestämmelsen i arbetsavtalslagen. För konsekvensens skull skulle rubriken på paragrafen kunna vara "Villkor i arbetet" och den språkliga rätten skulle kunna hänföra sig till "arbetstagaren".

Enligt förslaget ska arbetarskyddsmyndigheten ansvara för övervakningen av att bestämmelsen efterlevs. Arbets- och näringsministeriet konstaterar att arbetarskyddsmyndigheten redan i nuläget övervakar arbetsgivarens skyldighet enligt rikets arbetsavtalslagstiftning att ge skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet. Den föreslagna bestämmelsen i självstyrelselagen har samband

med denna skyldighet och skulle därför utgöra en naturlig del av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Paragrafen innehåller en materiell bestämmelse med hänvisning till lagstiftningen om arbetarskyddstillsyn. Ministeriet anser att det är motiverat att motiveringen preciserar att hänvisningsbestämmelsen anger att bestämmelsen ingår i arbetarskyddsmyndighetens tillsyn.

Motiveringen till paragrafen föreslår att arbetsgivare borde vara beredda att på begäran tillställa information till sina arbetstagare på svenska också utöver information om företagets regelverk och instruktioner och liknande information. Arbets- och näringsministeriet anser att den aktuella rekommendationsliknande vägledningen bör strykas ur motiveringen, eftersom den inte har något samband med norminnehållet i paragrafen och den kan medföra oklarhet om skyldighetens omfattning. Motiveringen föreslår även att, om Ålands regering får information om att en arbetsgivare eventuellt försummat skyldigheten, kan detta påverka tillstånds- och tillsynsärenden som ansluter till rätten att bedriva näring. Denna punkt bör också strykas, eftersom den inte rör vare sig tillämpning eller övervakning av paragrafen. Enligt propositionen hör övervakningen av bestämmelsen uteslutande till arbetarskyddsmyndigheten, och hänvisningen till förutsättningarna att bedriva näring kan medföra oklarhet om behörighetsrelationerna och väcka frågor om huruvida påföljderna för försummelsen är överlappande.

Arbets- och näringsministeriet vill ägna uppmärksamhet åt att uttrycket "palkattava" i den finska texten skiljer sig från det svenskspråkiga uttrycket "den som anställs". På svenska rör paragrafen en person i anställningsförhållande, medan "palkattava" hänvisar till en person som ska anställas.

3.1 Ålandsarbetsgruppens betänkande

Ålands behörighet i arbetsavtalsfrågor som berör den offentliga sektorn. Enligt propositionen ska anställda i arbetsavtalsförhållande omfattas av olika regelverk beroende på om arbetstagaren arbetar inom den offentliga sektorn på Åland eller inte. Detta förslag innebär att det uppstår en viss slags mellanform mellan arbete i arbetsavtalsförhållande (enligt arbetsavtalslagen) och tjänsteförhållande eller därmed jämställbart offentligrättsligt anställningsförhållande.

Enligt 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) tillämpas denna lag på ett sådant avtal (arbetsavtal) genom vilket en arbetstagare eller arbetstagare tillsammans som ett arbetslag förbinder sig att personligen utföra arbete för en arbetsgivares räkning under dennes ledning och övervakning mot lön eller annat vederlag. I tvetydiga fall ska bedömningen av om ett anställningsförhållande föreligger göras genom en helhetsprövning med beaktande av villkoren för utförande av arbetet, de förhållanden under vilka arbetet utförs, parternas avsikt i fråga om rättsförhållandets karaktär samt andra omständigheter som påverkar parternas faktiska ställning i rättsförhållandet.

De kriterier för anställningsförhållande som fastställs i arbetsavtalslagen har ingen betydelse vid fastställandet av enbart rättshållandets karaktär och tillämpningen av arbetslagstiftningen (till exempel semesterlagen, arbetstidslagen). Systemet för social trygghet har i stort sett byggts upp utifrån om arbete utförs i anställningsförhållande eller inte. Tillämpningsbestämmelserna i lagen om

pension för arbetstagare (395/2006) och i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) innefattar direkta hänvisningar till kriterierna för anställningsförhållande i 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen.

Arbets- och näringsministeriet anser att de föreslagna överföringarna av behörigheten i framtiden skapar rättslig osäkerhet för de parter som berörs av bestämmelserna. Lagstiftningen kan inte ändras på det sätt som föreslås.

Allmänt taget bör behörigheten mellan riket och landskapet även framöver vara tydlig och förutsägbar. Därför bör det alltid finnas objektiva och jämförbara grunder för överföring av lagstiftningsbehörighet. De särskilda intressen som hänför sig till arbetsrätten som lagstiftningsområde – likabehandling, säkerställande av trepartsmodellen, bestämmelsernas bindande verkan till förmån för den svagaste parten eller arbetstagaren – talar för ett avvaktande förhållningssätt när det gäller att sprida lagstiftningsansvaret och därigenom möjligheterna att diversifiera regelverket. Arbetsrätten tryggar de grundläggande sociala rättigheterna. Den nationella lagstiftningen bygger på EU-lagstiftningen och flera internationella konventioner. På Åland tillämpas Finlands arbetslagstiftning. Arbetslagstiftningen beaktar de internationella åtaganden som är bindande för Finland. Överföringen av lagstiftningsbehörighet skulle skapa rättslig osäkerhet. Detta skulle väcka riksomfattande frågor och problem med anställningsvillkoren.

3.2 Kollektivavtal för den offentliga sektorn

Enligt regeringens proposition RP 157/2000 rd, sidan 77: "Ett kollektivavtal inom den offentliga sektorn har inte ansetts kunna bli tillämpligt med stöd av lagens 17 § inom den privata sektorn eller tvärtom (HD 1981 II 165 och HD 1982 II 96). På grund av det sistnämnda föreslås att man i förslaget inte heller skall befatta sig med den i rättspraxis vedertagna tolkningen att kollektivavtal som ingås på den offentliga sektorn inte anses vara allmänt bindande för den privata sektorn samt att kollektivavtal som ingås på den privata sektorn inte anses vara allmänt bindande för den offentliga sektorn." Eftersom det är fråga om anställda inom den offentliga sektorn på Åland, är de kollektivavtal som har ingåtts inom den privata sektorn inte allmänt bindande för den offentliga sektorn på Åland. Det innebär att det inte strider mot 2 kap. 7 § 3 mom. arbetsavtalslagen. Bedömningen kan dock eventuellt påverkas av om landskapets affärsverk betraktas som ett offentligt samfund eller som ett företag. Utifrån lagen om kollektivavtal (436/1946) kan Ålands landskapsregering och de åländska kommunerna ingå kollektivavtal för anställda i arbetsavtalsförhållande. Enligt 1 § i lagen förening till vars egentliga ändamål hör att bevaka arbetstagarnas intressen i arbetsförhållandena. Föreningen behöver med andra ord inte vara riksomfattande. I princip verkar det därför inte nödvändigt att överföra lagstiftningsbehörighet till landskapet i frågor som rör kollektivavtal för landskapsregeringens och kommunernas anställda. Förfarandet (tillämpningen av ett annat avtal än ett riksomfattande kollektivavtal med en åländsk arbetstagarorganisation) kan emellertid vara problematiskt i förhållande till 2 kap. 7 § 3 mom. i arbetsavtalslagen, om landskapets affärsverk anses höra till den privata sektorn.

Arbets- och näringsministeriet anser att den överföring av behörighet som Ålands landskapsregering har föreslagit även har konsekvenser för arbetarskyddsmyndighetens tillsynsverksamhet.

Arbets- och näringsministeriet anser inte att Ålands föreslagna syn på överföringen av behörighet i betänkandet skulle lämna behörighetsgränserna tydliga och förutsägbara. I frågor som rör arbetstidsskyddet för personer i tjänsteförhållande och övervakningen av jämlikheten har behörighetsgränserna visat sig vara svåra att uppfatta. Detta framkommer bland annat som meningsskillnader i fråga om vilken den behöriga tillsynsmyndigheten är i arbetslivets diskrimineringsfrågor.

4. Försörjningsberedskap

Utkastet till proposition innehåller en förteckning över frågor där riksdagen har lagstiftningsbehörighet även på Åland. Riksdagens lagar, presidentens eller statsrådets förordningar och rikets övriga bestämmelser och myndighetsföreskrifter på dessa områden gäller därför även Åland.

Enligt 26 § 17 punkten i lagförslaget har riksdagen lagstiftningsbehörighet i följande ärenden på Åland: landets försvar samt försvarstillstånd med beaktande av vad som föreskrivs i 17 § om fullgörande av värnplikt, beredskap inför undantagsförhållanden samt försörjningsberedskap. Det föreslagna tillägget om försörjningsberedskap i 26 § 17 punkten i lagförslaget är nytt. I den nuvarande självstyrelselagen har denna punkt om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket formulerats i samhällsförhållanden som skilde sig från de nuvarande. Omfattningen av rikets behörighet och särskilt förhållandet mellan rikets behörighet och de relevanta rättsliga områden som omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörighet har inte utretts grundligt i de tidigare beredningsarbetena. Fördelningen av behörigheten har till vissa delar ansetts vara oklar och samtidigt föremål för tolkningsskillnader.

Specialmotiveringen till den nu föreslagna regeringspropositionen om ändring av självstyrelselagen fastslår följande: "Lagstiftningsbehörigheten rörande försörjningsberedskap hör huvudsakligen till riket och är nära förknippad med befolkningsskydd. En uttrycklig bestämmelse om detta saknas dock i den gällande självstyrelselagen. Omnämmandet av försörjningsberedskap i punkten är därmed nytt. Med försörjningsberedskap avses tryggnad av befolkningens försörjning och skydd, landets näringsliv och landets försvar och säkerhet, nödvändiga ekonomiska funktioner och nödvändig produktion av och tillgång till varor, material och tjänster samt tryggnad av kritisk infrastruktur inför och under allvarliga störningssituationer under normala förhållanden och inför och under undantagsförhållanden."

Regeringens proposition med förslag till lagar om tryggnad av försörjningsberedskapen och om Försörjningsberedskapscentralen (RP 145/2025) fastslår följande om Ålands ställning: "Enligt 27 § 28 och 34 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om befolkningsskyddet och beredskapen inför undantagsförhållanden. Beredskapen för störningssituationer under normala förhållanden hör till Ålands lagstiftningsbehörighet till den del landskapet har lagstiftningsbehörighet. Åland har lagstiftningsbehörighet exempelvis i fråga om

näringsverksamhet, hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, radio- och televisionsverksamhet, el-, vatten-, livsmedels- och bränsleförsörjningen samt trafik, vägar och sjötransporter på Åland. (18 § 6, 12–14 samt 20–22 punkten i självstyrelselagen). Ålands försörjningsberedskap hör således delvis till landskapets och delvis till rikets lagstiftningsbehörighet. Vem som har ansvar för försörjningsberedskapen beror på omständigheterna i det förekommande fallet och på huruvida sektorn i fråga enligt självstyrelselagen för Åland omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet eller rikets behörighet. Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen ska det i fråga om rikslagar som har särskild betydelse för landskapet inhämtas utlåtande av landskapet innan lagen stiftas.”

Ur arbets- och näringsministeriets beredskapssynvinkel är det bra att det i lagen framöver på ett entydigt sätt utses en försörjningsberedskapshelhet för riksdagens lagstiftningsberedskap. Detta förtydligar tolkningar som med anledning av formuleringen i den gällande lagstiftningen har varit nödvändiga att granska utifrån kontexten.

Specialmotiveringen till utkastet till regeringens proposition fastställer att lagstiftningsbehörigheten i fråga om försörjningsberedskap huvudsakligen hör till riket och är nära förknippad med befolkningsskydd. Befolkningsskydd hör redan enligt den gällande självstyrelselagen till riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland, och därför är det bra att man har insett det kontextuella sambandet mellan dessa. Dessutom stämmer det att 1 § i lagen om försörjningsberedskap fastslår att ”med försörjningsberedskap avses tryggnad av för befolkningens försörjning och skydd, landets näringsliv och landets försvar och säkerhet nödvändiga ekonomiska funktioner och nödvändig produktion av och tillgång till varor, material och tjänster samt tryggnad av kritisk infrastruktur inför och under allvariga störningssituationer under normala förhållanden och inför och under undantagsförhållanden”. I enlighet med definitionen i 1 § i lagen om försörjningsberedskap omfattar försörjningsberedskap även annat än enbart befolkningsskydd – den syftar i större utsträckning till att trygga samhällsfunktionerna. Därför är försörjningsberedskapen snarare nära förknippad med alla ovannämnda helheter och för dem nödvändiga ekonomiska funktioner och nödvändig produktion av och tillgång till varor, material och tjänster samt tryggnad av kritisk infrastruktur inför och under allvariga störningssituationer under normala förhållanden och inför och under undantagsförhållanden, inte i så hög grad med befolkningsskydd. I motiveringen kan det vara vilseledande att förknippa begreppet försörjningsberedskap uttryckligen till befolkningsskydd. Det skulle vara bättre att motiveringen inkluderar försörjningsberedskapen i begreppet övergripande säkerhet. Eftersom detta omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet, skulle det även ligga i linje med att riksdagen enligt 27 § 34 punkten i den nuvarande självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 § om fullgörande av värnplikt, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden.

5. Farliga kemikalier och sprängämnen

I fråga om sprängämnen strider specialmotiveringen delvis mot den allmänna motiveringen. Den allmänna motiveringen fastslår att sprängämnen hör till rikets lagstiftningsbehörighet till den del rikets säkerhet berörs. Bestämmelserna i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och

explosiva varor (390/2005) förebygger och avvärjer i allmänhet skador och främjar säkerheten. I praktiken berör bestämmelserna i sin helhet rikets säkerhet. Motiveringen till propositionen beskriver inte närmare vad har avsetts med avgränsningen. Nuförtiden har Åland genom blankettlagar tillämpat rikets lagstiftning i frågor som rör kemikaliesäkerhet samt farliga ämnen och sprängämnen. Om lagstiftningsbehörigheten i dess helhet överförs till riket, sker det i praktiken på substansnivå ingen ändring i förhållande till den tillämpliga lagstiftningen.

Raatikainen Taina
Arbets- och näringsministeriet