

Asia: VN/35482/2024

Utlåtandebegäran om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande av riksdagens justitieombudsmans kansli över betänkandet av Arbetsgruppen för självstyrelselagens 2025 om en reform av självstyrelselagen för Åland.

I utkastet föreslås att en ny självstyrelselag för Åland stiftas. Den nya lagen ska ersätta den gällande självstyrelselagen från 1991.

Jag anför följande som mitt utlåtande. Jag har granskat betänkandet endast till de delar som behandlas i detta utlåtande.

2 UTLÅTANDE

2.1 Inledande synpunkter

I 120 § i grundlagen föreskrivs att Åland har självstyrelse ”enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland”, och i 75 § föreskrivs att om lagtingsledamöternas initiativrätt och om stiftande av landskapslagar på Åland gäller vad som bestäms i självstyrelselagen. Lagförslaget ska behandlas i riksdagen i den ordning som gäller för stiftande av grundlag och godkännas med kvalificerad majoritet av Ålands lagting för att kunna träda i kraft.

Den gällande självstyrelselagen är från år 1991. Därefter har Finland anslutit sig till Europeiska unionen och senare även blivit medlem i Nato. Därtill genomfördes en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 och en ny grundlag trädde i kraft år 2000. En totalreform av självstyrelselagen har beretts under en mycket lång tid. Förslaget är därför både betydelsefullt och historiskt.

Syftet med propositionen är att bevara självstyrelsens nuvarande ställning i statsförfattningen. Enligt motiveringen motsvarar förslaget till ny självstyrelselag den gällande lagen till sin struktur. Det är fråga om en uppdaterad version av den gällande självstyrelselagen.

Med beaktande av de förändringar som skett efter att självstyrelselagen stiftades anser jag emellertid att reformen till sin karaktär är mycket betydande. När lagförslagets omfattning nästan fördubblas är det svårt att betrakta förslaget enbart som en uppdatering. Det står klart att förslaget innehåller en betydande mängd ny reglering.

I början av betänkandet redogörs på ett ändamålsenligt sätt för de frågor där arbetsgruppen inte har kunnat nå enighet. Jag anser att dessa frågor är både betydelsefulla och av grundläggande natur. De gäller bland annat att myndigheternas befogenheter ska ha stöd i lag, behörigheten att sköta social- och hälsovårdsuppgifter i landskapet, tryggheten av socialvårdens befogenheter, beredskap för undantagsförhållanden, ingripanden i den personliga friheten, behörighetsfördelningen mellan socialförsäkring och socialvård samt Ålands behörighet inom den ekonomiska zonen. Det är även anmärkningsvärt att det redan nu har konstaterats att vissa bestämmelser i den föreslagna självstyrelselagen behöver ses över eller preciseras redan innan lagen eventuellt träder i kraft.

Även om den totalreform som nu är föremål för utlåtande är betydande, anser jag det beklagligt – om än förståeligt – att reformarbetet till dessa delar fortfarande delvis är ofullbordat. Det verkar vara nödvändigt att fortsätta beredningen av självstyrelselagen till väsentliga delar innan den kan stiftas.

Självstyrelselagen, grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt 109 § 1 mom. i grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, anställda hos offentliga samfund och även andra när de sköter ett offentligt uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid fullgörandet av sitt uppdrag övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Från detta perspektiv för jag fram följande.

Jag anser det viktigt att framhålla att beredningen av självstyrelselagen, utöver 120 § i grundlagen om självstyrelsen, även måste beakta den föreslagna regleringens förhållande till samt konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En sådan konsekvensbedömning förutsätter också att propositionen på ett tydligt och öppet sätt beskriver de förändringar som föreslås i förhållande till nuläget samt syftet med dessa förändringar.

Propositionens ändamål är att förtydliga självstyrelselagens förhållande till grundlagen. Det föreslås enligt motiveringarna att vissa bestämmelser i grundlagen tas in i självstyrelselagen med en utformning som anpassats till de skyldigheter som gäller inom självstyrelsen. I propositionen förblir det dock oklart i vilken utsträckning detta mål faktiskt uppnås.

I motiveringen anges vidare att avsikten är att betona den flexibilitet som ingår i lagstiftningskontrollen, så att lagtinget inom de gränser som följer av grundlagen och de internationella förpliktelser som binder Finland kan välja sådana lösningar som anses vara mer ändamålsenliga för självstyrelsen, under förutsättning att detta inte innebär ett ingrepp i riksdagens lagstiftningsbehörighet i frågor som hör till grundlagens område. Av motiveringen framgår dock inte tillräckligt tydligt vad denna flexibilitet innebär i praktiken eller vilka konsekvenser den skulle få för tillämpningen av regleringen.

Samtidigt framförs i motiveringen en oro för att framtida ändringar av grundlagen skulle kunna begränsa lagtingets lagstiftningsbehörighet. Eftersom syftet med lagförslaget uttryckligen är att klargöra förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen uppnår motiveringen enligt min mening inte detta mål. Tvärtom ger den snarare intrycket att syftet i någon mån är att frikoppla den åländska regleringen från den fortgående utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt från den etablerade och framtida statsrättsliga tolkningspraxis som gäller dessa rättigheter. En sådan utgångspunkt skulle kräva en betydligt mer ingående analys och öppnare motivering. Tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är till sin natur dynamisk. Självstyrelselagens förhållande till grundlagen bör inte byggas upp på ett sätt som försvårar den fortsatta utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheterna eller deras enhetliga tillämpning i hela landet.

Att koppla självstyrelseregleringen fri från den statsförfattningsrättsliga utvecklingen i riket skulle medföra svåra tolkningsfrågor i framtiden gällande grundlagens betydelse på hela landets nivå. I propositionen kunde mera vikt fästas vid de problem som en sådan utveckling skulle innebära för hela Finlands rättssystem.

Det är viktigt att hålla i sikte även den internationella utvecklingen. Internationella förpliktelser samt EU- och Nato-medlemskapen formar och omformar nyanser i grundlagens tolkning. Ett rättssystem där dessa skulle få ett innehåll på Åland och ett annat i riket skulle vara ett komplicerat rättssystem.

I och för sig är oron över att framtida grundlagsändringar skulle kunna begränsa lagtingets lagstiftningsbehörighet förståelig. Jag anser dock inte att propositionen i dess nuvarande form medför lösningar som skulle till alla delar vara ändamålsenliga.

Jag betonar att beredningen av självstyrelselagen – med beaktande av de befogenheter och uppgifter av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som förslaget gäller – bör fästa större vikt vid betydelsen av grundlagen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt vid att självstyrelsen i sig inte utgör något undantag från de förpliktelser som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Lagförslagets utformning

Utkastet till en ny självstyrelselag är avsevärt mer omfattande än den gällande självstyrelselagen och innehåller betydligt mer reglering. Å ena sidan innehåller lagförslaget bestämmelser av mycket allmän karaktär och å andra sidan mycket detaljerad reglering. När grundlagsutskottet bedömde den gällande självstyrelselagen konstaterade det att lagen innehåller ett stort antal bestämmelser som ur statsrättslig synvinkel inte på något sätt hör hemma i en grundlag (GrUB 15/1990 rd, s. 6). Detta hade samband med att lagförslaget jämfördes med grundlagen.

Biträdande justitieombudsmannen Sakslin har i sitt tidigare utlåtande om självstyrelselagen (14.9.2017, EOAK/4022/2017) framhållit att den omständigheten att självstyrelselagen reglerar behörighetsfördelningen och rättsförhållandet mellan Åland och riket samt att lagen ska stiftas i den ordning som gäller för grundlag ytterligare understryker kravet på att självstyrelselagens bestämmelser ska vara entydigt utformade.

Till kravet på entydighet hör också att motiveringen till självstyrelselagen noggrant ska motsvara de föreslagna bestämmelserna och vara tillräckligt heltäckande. Eftersom det är fråga om en statsrättsligt exceptionell lag, som endast kan ändras i grundlagsordning och med Ålands lagtings samtycke, framhävs vikten av omsorgsfulla och entydiga motiveringar. På detta sätt kan man också

förebygga tolkningsproblem och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Jag anser att beredningen bör ännu fästa uppmärksamhet vid frågan om vad allt bör stiftas i självstyrelselagen, vilken detaljnivå är passlig samt vid att motiveringen är tillräcklig och tydlig.

2.2 Detaljerade kommentarer

Självstyrelse och autonomi (1 §)

I 1 § 1 mom. föreslås en ny bestämmelse enligt vilken "Åland är ett autonomt område". I den gällande självstyrelselagen föreskrivs att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som bestäms i lagen. Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse. Den föreslagna bestämmelsen om att Åland är ett autonomt område och dess förhållande till självstyrelsen, som också regleras i paragrafen, motiveras inte i utkastet. Det förblir synnerligen oklart vad ändringen från att Åland har självstyrelse till att Åland är ett autonomt område syftar till.

Enligt motiveringen ska det föreslagna nya 3 mom. styra tolkningen av självstyrelselagens övriga bestämmelser. I momentet föreskrivs att självstyrelsen omfattar lagstiftningsbehörighet, beskattningsrätt och ekonomiskt självbestämmande inom de gränser som följer av självstyrelselagstiftningen. Genom självstyrelsen eftersträvas en ordning där Ålands självbestämmanderätt kan stärkas och utvecklas i takt med samhällsutvecklingen.

Det förblir emellertid mycket oklart vad detta närmare bestämt innebär. Innebär den angivna tolkningsverkan exempelvis att självstyrelselagens bestämmelser ska tolkas på ett sätt som stärker eller utvidgar självstyrelsen, eller är vissa bestämmelser i självstyrelselagen snarare av undantagskaraktär och bör därför tolkas restriktivt?

Den kommunala självstyrelsen (6 §)

Som en ny bestämmelse föreslås i 6 § 2 mom. att Ålands kommuner i frågor som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet får åläggas uppgifter genom rikslag, om motsvarande uppgifter åläggs kommunerna i riket.

Enligt motiveringen motsvarar bestämmelsen 121 § i grundlagen. Bestämmelsen ska enligt motiveringen tolkas så att en uppgift som enligt 121 § i grundlagen anförtros de där avsedda offentliga samfunden på Åland ska anförtros en statlig myndighet, om motsvarande uppgift i riket inte längre anförtros kommunerna. Detta gäller exempelvis situationer där nya uppgifter genom rikslag ges till välfärdsområdena men inte till kommunerna.

Med tanke på förvaltningens organisering i praktiken både i riket och på Åland kan bestämmelsen vara mycket viktig. Motiveringen till den föreslagna nya bestämmelsen och dess betydelse för självstyrelsesystemet som helhet framstår dock som tämligen oklar.

Av betänkandet framgår att social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet motsätter sig förslaget. Justitieministeriet bedömer att de ytterligare förutsättningar som föreslås i 6 § 2 mom. begränsar riksdagens lagstiftningsbehörighet i fråga om uppgifter som anförtros Ålands kommuner i större utsträckning än vad som följer av den etablerade tolkningen av 6 och 121 § i grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade att det inte fanns något hinder mot att genom rikslag låta Ålands kommuner även fortsättningsvis sköta de uppgifter inom socialvården som i riket överfördes från kommunerna till välfärdsområdena (GrUU 18/2022 rd).

Jag anser att dessa synpunkter bör beaktas vid den fortsatta beredningen.

Fullgörande av värnplikt (17 §)

Den föreslagna 17 § om fullgörande av värnplikt motsvarar 12 § i den gällande självstyrelselagen. I motiveringen konstateras att bestämmelsen om befrielse från värnplikt för personer med åländsk hembygdsvärd till dess att en ersättande tjänst har ordnats har funnits redan i självstyrelselagen från år 1922. Någon lagstiftning om en ersättande tjänst inom civilförvaltningen har emellertid aldrig stiftats.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 5/2025 rd behandlat den föreslagna regleringen i 7 a kap. i värnpliktslagen om rätten för män med åländsk hembygdsvärd att ansöka om upphävande av befrielsen från värnplikt. Utskottet uttalade bland annat följande:

”Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att såväl den första som den andra självstyrelselagen innehöll en uttrycklig bestämmelse om rätten för personer med åländsk hembygdsvärd att fullgöra frivillig militärtjänst. Någon motsvarande bestämmelse ingår däremot inte i 1991 års självstyrelselag. Bestämmelsen om frivillig militärtjänst ingick både i Ålandskommitténs betänkande (KM 1987:31) och i Ålandsarbetsgruppens betänkande (Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 7/1989). I regeringens proposition till självstyrelselag (RP 73/1990 rd) ingår däremot ingen motsvarande bestämmelse. Att bestämmelsen utelämnades motiverades inte i propositionen, och enligt specialmotiveringen var avsikten inte heller att ändra bestämmelsens innehåll.”

Jag anser det viktigt att den fortsatta beredningen beaktar det ovan anförda om att bestämmelsen utelämnades samt att behovet av att återinföra en sådan bestämmelse i självstyrelselagen bedöms.

Ålandsdelegationen samt entledigande av dess ledamöter och ersättare (21 och 23 §)

I utkastet föreslås att Ålandsdelegationen ges nya uppgifter samt att det införs bestämmelser om entledigande av delegationens ledamöter och ersättare. Nytt är att delegationen i första instans ska avgöra vissa tvister mellan riket och Åland.

Enligt den föreslagna 21 § 1 mom. ska delegationen vara ett sakkunnigorgan. Mot bakgrund av de uppgifter som föreslås förefaller delegationen emellertid inte längre vara endast ett sakkunnigorgan. Enligt 21 § 2 mom. ska delegationen ha behörighet att avgöra tvister, fatta beslut och bevilja anslag. Enligt den föreslagna 52 § ska delegationen kunna avgöra en behörighetstvist, och dess beslut ska kunna hänskjutas till högsta domstolen för avgörande. Vidare ska delegationen enligt 84 § kunna bedöma om förutsättningarna för jämkning av ansvarsbeloppet är uppfyllda. Även detta ställningstagande ska kunna hänskjutas till högsta förvaltningsdomstolen. Speciellt det att delegationen föreslås som första instans avgöra vissa fall av oenighet mellan riket och Åland är en rätt väsentlig ändring.

I 23 § föreslås bestämmelser om entledigande av ledamöter och ersättare i Ålandsdelegationen. Bestämmelsen är ny. I motiveringen anges att det av 1 mom., där grunderna och förfarandet för entledigande regleras, framgår att ledamöterna och ersättarna är oberoende.

Avsikten synes således vara att stärka delegationens ställning som ett självständigt och oberoende organ. Denna oberoende ställning kommer emellertid inte uttryckligen till uttryck i den föreslagna lagtexten. Om detta är avsikten anser jag inte att det är tillräckligt att oberoendet endast indirekt framgår genom bestämmelserna om entledigande.

Eftersom delegationens uppgifter föreslås att utökas och ledamöternas oberoende samtidigt föreslås att förstärkas, vore det motiverat att motiveringen innehöll en närmare bedömning av hur delegationens karaktär och roll eventuellt förändras i förhållande till tidigare.

Av förslaget framgår inte heller vilka processuella bestämmelser som ska tillämpas vid delegationens handläggning. Jag anser det viktigt att delegationens förfarande regleras ifall det ges nya, viktiga uppgifter. Förslaget innehåller inte heller några regler om behörighetskraven för delegationens ledamöter och deras ersättare. Det förblir även aningen oklart huruvida experterna i delegationen sköter sina uppgifter på tjänsteansvar. I den fortsatta beredningen bör uppmärksamhet fästas även vid dessa frågor.

Lagtingets lagstiftningsbehörighet (25 §)

Bestämmelser om de frågor som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet föreslås i 25 §. Den uppräkningslista i 42 punkter som ingår i paragrafen är å ena sidan mycket detaljerad (ärenden som gäller Ålands toppdomän samt tillstånd för servering av produkter som innehåller alkohol) och å andra sidan mycket allmänt hållen (socialvård samt artificiell intelligens inom de rättsområden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet). Dessutom föreslås i paragrafens 42 punkt att lagtinget ska ha lagstiftningsbehörighet även beträffande "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till lagtingets lagstiftningsbehörighet". Enligt min mening bör motiveringen förtydliga hur den föreslagna tolkningsbestämmelsen i 1 § 3 mom., som avses styra tolkningen av självstyrelselagen, förhåller sig till denna mycket öppet formulerade bestämmelse.

I motiveringen anges vidare att även om ett visst rättsområde inte uttryckligen nämns i punkterna 1–42, hör det fortfarande till lagtingets lagstiftningsbehörighet om det enligt tolkningen av den tidigare självstyrelselagen omfattades av lagtingets behörighet och det inte uttryckligen anges i propositionen att behörigheten avses ändras. Vid en totalreform av självstyrelselagen vore det enligt min mening önskvärt att dessa rättsområden identifierades uttryckligen. Delvis kan det också vara fråga om att gällande landskapslagar fortsatt ska förbli i kraft.

Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland (26 §)

Bestämmelser om riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland föreslås i 26 §. I 28 § föreslås däremot, som en bestämmelse av undantagskaraktär, regler om överföring av lagstiftningsbehörighet från riksdagen till Åland genom vanlig lagstiftningsordning.

Som första punkt i paragrafen föreslås en ny bestämmelse vars syfte förefaller vara att förtydliga förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen.

Enligt den föreslagna nya 26 § 1 punkten ska till riksdagens lagstiftningsbehörighet höra "stiftande, ändring och upphävande av grundlagen samt undantag från grundlagen med beaktande av vad som föreskrivs i 98 § i självstyrelselagen". Den hänvisade 98 § innehåller bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas vid ändring av självstyrelselagen.

Enligt motiveringen är den föreslagna bestämmelsen viktig för att det i framtiden inte ska utvecklas en praxis där lagtingets materiella lagstiftningsbehörighet begränsas på ett sätt som strider mot grunderna för behörighetsfördelningen mellan Åland och riket. Vidare anges i motiveringen: Frågan gäller vilket handlingsutrymme lagtinget har när det gäller att genomföra och iakttä grundlagens bestämmelser samt hur självstyrelselagen kan förtydligas så att grundlagsenligheten hos de lagar som stiftas av lagtinget tryggas utan att riksdagens behörighet att ändra grundlagen eller utveckla

grundlagstolkningen leder till att lagtingets materiella lagstiftningsbehörighet inskränks på ett sätt som inte varit avsett när självstyrelselagen stiftades.

Den föreslagna bestämmelsen förefaller enligt min mening snarare skapa oklarhet än klarhet (jfr GrUB 15/1990 rd, s. 4). Bestämmelsen bör därför bli föremål för en noggrann bedömning vid den fortsatta beredningen. I sin föreslagna utformning och mot bakgrund av den motivering som framförs väcker den frågor bland annat om hur bestämmelsen förhåller sig till den fortsatta utvecklingen av grundlagstolkningen, exempelvis genom grundlagsutskottets utlåtandepraxis eller domstolarnas rättspraxis.

Grundlagsutskottet har uttalat följande: "Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis även bedömt lagförslagets förhållande till självstyrelselagen för Åland och tagit ställning till om de ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som föreskrivs i 69 § (och 59 §) i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen för Åland är jämställd med grundlagen också med avseende på grundlagsutskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 36/2001 rd)." (GrUU 5/2025 rd, punkt 7.)

Jag anser det problematiskt att propositionens konsekvenser – även i fråga om den nu aktuella bestämmelsen – för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt för det allmännas skyldighet att tillgodose dessa rättigheter inte har analyserats tillräckligt omsorgsfullt i utkastet.

Överföring av lagstiftningsbehörighet som tillkommer riksdagen till Åland genom vanlig lagstiftningsordning (28 §)

I motiveringen konstateras att den föreslagna 28 § om överföring av lagstiftningsbehörighet till Åland genom vanlig lagstiftningsordning är betydligt mer omfattande än motsvarande bestämmelse i den gällande självstyrelselagen. Vidare anges att en överföring av lagstiftningsbehörighet till lagtinget inom de behörighetsområden som räknas upp i paragrafen i princip ska vara av permanent karaktär. Syftet med bestämmelsen är vid behov att möjliggöra en flexibel utveckling av Ålands självstyrelse i enlighet med den demokratiska viljan.

I motiveringen konstateras vidare att de föreslagna behörighetsområdena kan överföras till lagtinget först efter att det i varje enskilt fall har klarlagts att exempelvis Europeiska unionens lagstiftning och rättspraxis, andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller ändamålsenlighetsskäl inte utgör hinder för en sådan överföring.

Jag anser att det vore motiverat att motiveringen närmare utvecklar vad som avses med dessa ändamålsenlighetsskäl. Motiveringen väcker dessutom frågan om varför bedömningen inte uttryckligen omfattar tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förhållandet mellan de föreslagna 26 och 28 § skulle bli lättare att överblicka om detta beskrevs tydligare i motiveringen. Samtidigt anges som utgångspunkt att "en utvidgning av lagtingets nuvarande lagstiftningsbehörighet även i fortsättningen ska ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag och genom beslut av lagtinget med kvalificerad majoritet, det vill säga enligt det förfarande som föreskrivs i 98 § och som gäller ändring av självstyrelselagen i allmänhet. Till skillnad från vad som gäller ändring av självstyrelselagen föreslås dock att riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland i vissa fall ska kunna ändras genom det förenklade förfarande som föreskrivs i 28 §."

Den föreslagna 28 § är således till sin karaktär en undantagsbestämmelse. Det vore enligt min mening motiverat att motiveringen innehåller en mer ingående analys av undantagsbestämmelsens räckvidd och tolkning, även med beaktande av den föreslagna tolkningsbestämmelsen i 1 § 3 mom.

I den föreslagna bestämmelsen räknas de rättsområden upp som enligt den föreslagna 26 § fortfarande skulle höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet, men som skulle kunna överföras till lagtinget genom ett förenklat förfarande, det vill säga genom beslut av riksdagen i vanlig lagstiftningsordning och med lagtingets godkännande.

När det gäller förslagen inom hälso- och sjukvården fäster jag särskild uppmärksamhet vid den föreslagna 28 § 22 punkten, som gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten inom social- och hälsovården, och vid 23 punkten i samma paragraf, som gäller yrkesrättigheter för personer som är verksamma inom apoteksväsendet, hälso- och sjukvården och veterinärvården samt bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor, medicinsk behandling som syftar till könskorrigering, sterilisering, avbrytande av havandeskap, assisterad befruktning, rättsmedicinska undersökningar, mänskliga organ, vävnader och celler, utredande av dödsorsak och konstaterande av dödsfall.

I motiveringen konstateras att de nämnda rättsområdena har ett nära samband med hälso- och sjukvården, som hör till lagtingets lagstiftningsansvar. I utkastet till proposition motiveras det dock inte närmare varför det skulle vara ändamålsenligt att överföra lagstiftningsbehörigheten. I utkastet bedöms inte heller konsekvenserna av en överföring av lagstiftningsbehörigheten, eftersom konsekvenserna enligt motiveringen kan bedömas konkret först när den lagstiftning som gäller överföringen bereds och det då är känt bland annat i vilken omfattning lagstiftningsbehörigheten avses bli överförd till lagtinget. I det skedet kommer frågan att underställas riksdagens bedömning.

Konsekvenserna för enskildas ställning och för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna preciseras beroende på vilket innehåll den lagtingslag får som lagtinget antar inom ramen för sin behörighet.

I den föreslagna 28 § 22 punkten föreskrivs det om en möjlighet att i vanlig lagstiftningsordning överföra behörigheten i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten inom social- och hälsovården till lagtinget. Enligt motiveringen är det fråga om begränsningsåtgärder som riktar sig mot den enskilde inom mentalvården, missbrukarvården och barnskyddet. Uppgifterna är till sin natur sådana att de inte kan avskiljas från den myndighet som ansvarar för hälso- och sjukvården och socialvården som helhet, det vill säga självstyrelsemyndigheterna och kommunerna på Åland. Begränsningsåtgärderna står i centrum för tillgodoseendet av respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i vården.

I motiveringen hänvisas det till den bedömning av förslagets konsekvenser som gjorts av en särskild utredare, och arbetsgruppen har därför inte behandlat frågan närmare. Punkten har trots detta preliminärt tagits in i lagförslaget.

På grundval av de uppgifter som finns tillgängliga kan jag inte ta ställning till frågan. Jag konstaterar att denna punkt kräver fortsatt beredning.

I motiveringen till den föreslagna 28 § 23 punkten och till 26 § 43 punkten konstateras det likaså att de rättsområden som nämns i bestämmelserna har ett nära samband med hälso- och sjukvården, som hör till lagtingets lagstiftningsansvar. I utkastet till proposition motiveras det inte närmare varför det skulle vara ändamålsenligt att överföra lagstiftningsbehörigheten, och förslagets konsekvenser bedöms inte heller till denna del.

Social- och hälsovårdsministeriet har fogat en avvikande mening och ett uttalande till utkastet till proposition. Ministeriet har tagit ställning till flera av de frågor som tas upp i 26 § 43 punkten och 28 § 23 punkten i lagförslaget.

Med anledning av social- och hälsovårdsministeriets avvikande mening och uttalande konstaterar jag följande.

Forskning på mänskliga organ, vävnader och celler utgör grunden för en stor del av den medicinska forskningen och produktutvecklingen, inbegripet kommersiell forsknings- och utvecklingsverksamhet. Trycket att få tillgång till organ, vävnader och celler för forskning och produktutveckling är således stort. Samtidigt innebär tagande av organ, vävnader och celler och forskning på dem ingrepp i den personliga integriteten och skyddet för privatlivet, vilka tryggas som grundläggande fri- och rättigheter. En reglering på Åland som avviker från rikslagstiftningen medför enligt min uppfattning en risk för oönskade verksamhetsmetoder som äventyrar skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i landskapet.

Mänskliga organ, vävnader och celler skulle uttryckligen tas in i självstyrelselagen som ett rättsområde som hör till rikets lagstiftningsbehörighet, vilket skulle förtydliga rättsläget. Även om rättsområdet enligt den föreslagna 28 § 23 punkten skulle kunna överföras till lagtinget genom ett förenklat förfarande, bör det beaktas att även ett sådant förenklat förfarande skulle förutsätta ett beslut av riksdagen.

Jag konstaterar att en motsvarande situation gäller assisterad befruktning. Regleringen av rätten att få assisterad befruktning är mycket känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. En överföring av lagstiftningsbehörigheten skulle i praktiken kunna leda till att patientens rätt att få assisterad befruktning regleras på olika sätt på Åland och i riket.

Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin har i sitt avgörande EOAK/850/2023, som har publicerats på www.oikeusasiamies.fi och vars svenskspråkiga text finns från och med sidan 27, bedömt förutsättningarna för att tillhandahålla assisterad befruktning inom de välfärdsområden som upprätthåller universitetssjukhus och på Åland. Hon konstaterade i sitt avgörande att utöver bestämmelserna i lagen om assisterad befruktning är de förutsättningar för vård som tillämpas inom hälso- och sjukvården betydelsefulla med avseende på den jämlikhet och det diskrimineringsförbud samt den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas som grundläggande fri- och rättigheter. Enligt biträdande justitieombudsman Sakslins uppfattning är flera av dessa tilläggsförutsättningar av sådan karaktär att de enligt grundlagen bör regleras genom lag.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sin avvikande mening att smittsamma sjukdomar inte följer geografiska gränser eller självstyrelsegränser. Ministeriet konstaterar också att det anser det vara problematiskt om de befogenheter som behövs för att bekämpa smittsamma sjukdomar anförtros någon aktör genom en överenskommelseförordning som kan sägas upp. Jag delar ministeriets bedömningar i dessa avseenden.

Lagstiftningen om smittsamma sjukdomar innehåller reglering som har en central betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna, och förhindrandet av spridningen av smittsamma sjukdomar kan förutsätta begränsningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Jag anser därför att det är oroväckande att den reglering som föreslås i utkastet till proposition skulle kunna leda till att lagstiftningen om smittsamma sjukdomar på Åland avviker från den lagstiftning om smittsamma sjukdomar som tillämpas annanstans i Finland.

Med anledning av ett inspektionsbesök vid Institutet för hälsa och välfärd som gällde bekämpningen av fågelinfluensaepidemin 2023 konstaterade biträdande justitieombudsman Sakslin i inspektionsprotokollet EOAK/1856/2024 att hon ansåg det vara av kritisk betydelse att det bland de myndigheter som ingår i aktörsnätverket för hanteringen av en pandemi råder en enhetlig och entydig uppfattning om myndigheternas behörighet, gränserna för behörigheten och ledningsansvaret i en situation där en epidemi hotar att utvecklas till en pandemi. Enligt Sakslin bör en gemensam uppfattning vid behov säkerställas genom att de anvisningar som utfärdats i frågan förtydligas eller lagstiftningen preciseras så att det inte finns utrymme för missförstånd i behörighetsfrågor.

Utöver det ovan anförda konstaterar jag att jag anser vissa uttryck som används i lagförslaget och dess motivering vara problematiska. I den föreslagna 28 § 23 punkten används uttrycket "medicinsk könsbekräftande behandling" (sukupuolta vahvistava lääketieteellinen hoito). Ett sådant uttryck används inte i annan lagstiftning. Uttrycket kan vara missvisande. Exempelvis används i 5 § 3 mom. 6 punkten i statsrådets förordning om arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården (582/2017, centraliseringsförordningen) uttrycket könskorrigering genital kirurgi. Ett lämpligt uttryck i 28 § 23 punkten i lagförslaget skulle därför exempelvis vara "medicinsk behandling som syftar till könskorrigering" (sukupuolen korjaamiseen tähtäävä lääketieteellinen hoito).

Inte heller uttrycket "fastställelse av juridiskt kön" (juridisen sukupuolen vahvistaminen, oikeudellisen sukupuolen vahvistaminen), som används i den föreslagna 26 § 26 punkten och 28 § 2 punkten och som torde avse samma sak, förekommer i annan lagstiftning. Exempelvis används i 40 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas certifikattjänster (661/2009) uttrycket fastställande av kön, vilket är det korrekta uttrycket och överensstämmer med lagen om fastställande av könstillhörighet (295/2023).

I motiveringen till 26 § konstateras det dessutom att "fastställande av juridiskt kön innebär att en transsexuell persons könstillhörighet fastställs till det motsatta könet". Begreppet "transsexuell" (transseksuaali) kan anses vara föråldrat och kränkande och bör inte användas. Meningen i fråga är också felaktig. Även en ickebinär persons kön kan fastställas på det sätt som föreskrivs i lagen om fastställande av könstillhörighet.

Lagstiftningskontroll (31 §)

Den föreslagna nya 3 mom. i 31 § har ett nära samband med den föreslagna 26 § 1 punkten. Enligt momentet ska det vid kontrollen av en landskapslags förenlighet med grundlagen beaktas att lagtingets uppgift, inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet, är att meddela de bestämmelser som behövs för att grundlagen ska iakttas samt för att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses.

I motiveringen konstateras att det, med andra ord, förhåller sig så att det sätt på vilket riksdagen har tillämpat eller tolkat grundlagens bestämmelser inte får rubba fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget (s. 195).

Vidare anges följande: "När lagstiftningskontrollen tar hänsyn till lagtingets handlingsutrymme vid iakttagandet av grundlagen undviks samtidigt situationer där kontrollorganen på förhand måste beakta grundlagsutskottets abstrakta tolkningar av grundlagen på ett sätt som avviker från den allmänna fördelningen av statens uppgifter. Därigenom förebyggs uppkomsten av eventuellt konkurrerande abstrakta tolkningspraxis."

Dessa motiveringar framstår enligt min mening som tämligen oklara. Ett flertal av grundlagens bestämmelser har i betydande utsträckning fått sitt närmare innehåll genom grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis. Jag anser därför att de ovan återgivna motiveringarna bör förtydligas vid den fortsatta beredningen. I sin nuvarande utformning lämnar både den föreslagna bestämmelsen och dess motivering läsaren med en hel del obesvarade frågor.

Enligt det föreslagna 31 § 3 mom. ska lagstiftningskontrollen inte längre omfatta en landskapslags förhållande till unionsrätten. Detta motiveras med att Åland ansvarar för genomförandet av unionsrätten inom de områden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet och att det redan finns ett särskilt system där Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol övervakar att unionsrätten genomförs korrekt.

Enligt motiveringen innebär ändringen att Ålandsdelegationen och vid behov även de högsta domstolarna får ett mindre ansvar i denna del av lagstiftningskontrollen. Även republikens presidents ansvar för kontrollen av landskapslagarna minskar i motsvarande mån.

Jag ställer mig tveksam till att självstyrelselagen på ett så kategoriskt sätt skulle föreskriva att Ålandsdelegationen, de högsta domstolarna och republikens president i praktiken inte ska beakta unionsrätten vid fullgörandet av sina lagstadgade uppgifter. Samtidigt är det riktigt att den slutliga tolkningen av unionsrätten ankommer på Europeiska unionens domstol. Detta förändrar emellertid inte det förhållandet att unionsrätten är bindande för dem som utövar offentlig makt och att de nationella domstolarna samtidigt är unionsdomstolar med ansvar för att säkerställa unionsrättens genomslag.

Ur unionsrättslig synpunkt är det dessutom så att Åland med sin reglering och sin tillämpning av EU-lagstiftning anses i största grad, även om kanske inte uteslutande, vara en del av medlemsstaten Finland. I till exempel EU-domstolens praxis som gäller EU-rättens tillämpning på Åland är det medlemsstaten Finland som är målets part (se t.ex. mål C-217/19). Denna fråga berörs även till exempel i förslaget till 80 §, som betonar vikten av en gemensam ståndpunkt i överträdelseförfaranden som inletts av kommissionen och vid talan om fördragsbrott. Allt som allt anser jag det vara å ena sidan logiskt men å andra sidan problematiskt att framföra en sådan ställning, där landskapet skulle kunna ha en egen tolknings- och tillämpningspraxis av EU-rätten skilt från den som utvecklas i riket.

Rättsskydd och överklagande av förvaltningsbeslut (39 §)

Enligt det föreslagna nya 39 § 2 mom. ska det genom landskapslag kunna föreskrivas om överklagande, om detta behövs av tydlighetsskäl. Den föreslagna bestämmelsens ordalydelse motsvarar emellertid inte vad som anges i motiveringen. Där konstateras att ”det i 2 mom. föreslås föreskrivas att det ska vara möjligt att genom landskapslag precisera rikslagstiftningen eller meddela bestämmelser om överklagande i situationer där sådana bestämmelser saknas i rikslagstiftningen eller där rikslagstiftningens bestämmelser inte är direkt tillämpliga.”

Enligt min mening motsvarar den föreslagna lagtexten inte fullt ut den regleringsmodell som beskrivs i motiveringen. Vid den fortsatta beredningen bör därför lagtexten och motiveringen bringas i bättre överensstämmelse med varandra.

I utkastets motivering behandlas inte riksdagens justitieombudsman. Det konstateras endast att 109 § 2 mom. i grundlagen om justitieombudsmannens berättelser till riksdagen inte kan tillämpas analogt på Ålands lagting och landskapsregeringen.

Biträdande justitieombudsmannen Sakslin har i sitt utlåtande den 9 september 2021 (EOAK/4800/2021) beträffande justitieombudsmannens behörighet anfört följande:

Med tanke på Ålands självstyrelse är det av betydelse att de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och behörighet regleras inte endast i grundlagen utan även i självstyrelselagen för Åland. Enligt min uppfattning bör regleringen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och behörighet i självstyrelselagen motsvara grundlagens ordalydelse när det gäller deras laglighetsövervakningsuppdrag.

Jag ansluter mig till denna uppfattning.

Överenskommelseförordningar (43 §)

Även i fortsättningen ska det genom överenskommelseförordningar vara möjligt att överföra förvaltningsuppgifter från statliga myndigheter till självstyrelsemyndigheter och vice versa. Överenskommelseförordningarna är särpräglade genom att de möjliggör att bestämmelser som avviker från vad som föreskrivits genom rikslag eller landskapslag tas i bruk (s. 206).

Enligt paragrafens 3 mom. ska utgångspunkten vara att en överenskommelseförordning endast får utfärdas om det i lag föreskrivits vilken myndighet som är behörig att sköta de aktuella förvaltningsuppgifterna på Åland.

Om någon sådan behörig myndighet ännu inte har angetts i lag föreslås emellertid att en överenskommelseförordning ändå ska kunna utfärdas för högst två år. Syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa att förvaltningsuppgifter kan skötas på Åland under den tid då lagstiftning om den i första hand behöriga myndigheten bereds genom landskapslag, rikslag eller ändring av självstyrelselagen.

Jag ställer mig tämligen tveksam till det föreslagna 3 mom. Myndigheternas behörighet ska vara tydligt reglerad i lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas (2 § 3 mom. i grundlagen). Behörighet kan inte grunda sig på en överenskommelseförordning. Den föreslagna regleringen förefaller möjliggöra ett avsteg från denna utgångspunkt och medför en risk för att myndigheternas befogenheter inte regleras på ett heltäckande sätt (jfr även betänkandet, s. 31).

Självstyrelselagens reglering bör inte möjliggöra situationer där det saknas en i lag angiven myndighet. Vid den fortsatta beredningen bör särskilt den andra meningen i det föreslagna 3 mom. granskas mycket omsorgsfullt, särskilt mot bakgrund av 2 § 3 mom. i grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna.

Tillämpliga förvaltningslagar (45 §)

Den föreslagna 45 §, med rubriken Tillämpliga förvaltningslagar, gäller tillämpningen av den allmänna förvaltningslagstiftningen. Paragrafen är ny.

I motiveringen konstateras att innehållet i rikslagstiftningen och landskapslagstiftningen redan i nuläget till viss del skiljer sig åt på detta område. Mot denna bakgrund anses det viktigt att klargöra vilka förvaltningsrättsliga bestämmelser som ska tillämpas när en åländsk myndighet – det vill säga en självstyrelsemyndighet eller en kommunal myndighet – handlägger ett ärende enligt rikslag eller när en statlig myndighet handlägger ett ärende enligt landskapslag.

Bestämmelsen bör enligt min mening förtydligas, särskilt när det gäller de begrepp som används (förvaltningsmyndighet, myndighet och statlig myndighet). Jag vill samtidigt understryka att den

enskildes rätt till god förvaltning måste tillgodoses även i praktiken. Motiveringen bör därför kompletteras så att den, utöver myndighetsperspektivet, i större utsträckning beaktar den enskildes ställning som part i ett förvaltningsärende.

Förfaranden i förvaltningsärenden och undantag som gäller förvaltningsbehörighet (46 §)

Den föreslagna 46 § innehåller 25 olika punkter som reglerar frågor av mycket varierande slag. Vissa punkter gäller skyldigheten att föra förhandlingar med Ålands landskapsregering eller att inhämta dess utlåtande. Andra gäller vilken myndighet som är behörig i olika situationer. Därutöver regleras bland annat behörighetsvillkor för tjänstemän samt utformningen av pass och identitetskort.

Enligt min mening måste det, särskilt när det är fråga om en totalreform av självstyrelselagen, ställas höga krav på bestämmelsernas struktur, utformning och tydlighet. Även i motiveringen betonas självstyrelselagens betydelse som en del av Finlands statsförfattning.

Vid den fortsatta beredningen bör därför regleringstekniken i 46 § granskas noggrant även med hänsyn till regleringens tydlighet och begriplighet, även om bestämmelsen till stor del bygger på den gällande självstyrelselagen och de ändringar som successivt gjorts i den.

Språkbestämmelserna (2 § och 12 kap.)

I självstyrelselagen föreslås sammanlagt tretton olika paragrafer om den språkliga ställningen och de språkliga rättigheterna. Enligt min mening kunde regleringen göras lagtekniskt mer sammanhållen.

Enligt det föreslagna 2 § 1 mom. är svenska det officiella språket mellan rikets myndigheter och Ålands myndigheter. Genom bestämmelsen föreslås den nuvarande 38 §, som gäller upprättande av skrivelser och andra handlingar på svenska, bli reformerad.

Enligt min mening bör den föreslagna formuleringen, enligt vilken svenska är "det officiella språket mellan myndigheterna", preciseras så att det tydligare framgår av själva lagtexten vad som enligt motiveringen är bestämmelsens syfte, nämligen att kommunikationen mellan rikets myndigheter och Ålands myndigheter ska ske på svenska.

Frågan om språket i kommunikationen mellan statliga myndigheter och landskapet Åland har också tidigare varit föremål för laglighetskontroll av justitieombudsmannen (3433/2008, tillgängligt på justitieombudsmannens webbplats).

Bestämmelser om den enskildes språkliga rättigheter vid domstolar och statliga myndigheter på Åland föreslås i 89 §. Paragrafens 3 mom. är enligt min mening otydligt utformat och förefaller inte motsvara motiveringen. Enligt bestämmelsen ska en myndighet vid behov se till att en handling som getts in på finska till en domstol eller en statlig myndighet på Åland översätts till svenska.

Eftersom bestämmelsen gäller den enskildes grundläggande rättigheter anser jag det viktigt att den preciseras och att motiveringen bättre motsvarar paragrafens innehåll.

Vidare föreslås i 90 § en ny bestämmelse om den enskildes rätt att hos åländska myndigheter bli bemött på ett språk som han eller hon förstår i ärenden som gäller användning av tvångsmedel eller andra ingripanden i den personliga friheten och den personliga integriteten.

I motiveringen anges att bestämmelsen bygger på samma princip som språklagen. Det förblir emellertid oklart varför bestämmelsen begränsats endast till de situationer som uttryckligen anges i

paragrafen. En sådan avgränsning motsvarar enligt min mening inte de utgångspunkter som språklagen bygger på på det sätt som motiveringen ger intryck av.

Åtal mot medlem av Ålands landskapsregering (109 §)

I betänkandet konstateras att Ålands ståndpunkt under lång tid har varit att lantrådet, ministrarna i Ålands landskapsregering och lagtingsledamöterna bör jämföras med statsrådets ministrar respektive riksdagsledamöter. Enligt denna uppfattning bör således grundlagens bestämmelser om ministeransvar också tillämpas på ministrarna i Ålands landskapsregering.

Inom ramen för arbetsgruppens arbete har rikets företrädare motsatt sig de åländska förslagen om att överföra beslutanderätten i fråga om åtal mot ministrar i Ålands landskapsregering till lagtinget. Kritiken har hänfört sig till Finlands internationella anseende. I Europarådets organ mot korruption (GRECO) uppföljningsrapport om Finland från år 2020 (se rekommendation VI och punkterna 37–41 om ministeransvar) riktas åter kritik mot det finländska konstitutionella systemet för ministeransvar.

Enligt 115 § i grundlagen kan en undersökning av lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder inledas i grundlagsutskottet genom en anmälan av justitiekanslern eller justitieombudsmannen till grundlagsutskottet, en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, eller en begäran om utredning från något annat utskott. Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ ta upp frågan om lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

Biträdande justitieombudsmannen Saksli konstaterade i sitt utlåtande av den 9 september 2021 (EOAK/4800/2021) över utkastet till självstyrelselag bland annat följande:

Det bör särskilt uppmärksammas att justitieombudsmannen enligt 110 § i grundlagen har rätt att väcka åtal eller förordna att åtal ska väckas i ärenden som omfattas av hans eller hennes laglighetsövervakning. Justitieombudsmannens åtalsrätt omfattar således all verksamhet som står under justitieombudsmannens tillsyn, det vill säga alla brott som begås av tjänstemän eller andra som sköter offentliga uppdrag. Med beaktande av den uttryckliga rekommendationen från det internationella organet mot korruption och de synpunkter som justitieombudsmannen Petri Jääskeläinen framfört i sitt anförande anser jag den föreslagna regleringen, enligt vilken beslut om att väcka tjänsteåvtal mot en medlem av Ålands landskapsregering endast skulle kunna fattas av lagtinget på framställning av riksåklagaren, vara problematisk med avseende på såväl det straffrättsliga tjänsteansvaret som de högsta laglighetsövervakarnas behörighet.

Mot denna bakgrund anser jag det motiverat att utkastet inte innehåller något förslag om att utvidga tillämpningen av ministeransvarssystemet till att omfatta Ålands landskapsregering.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Riksdagens ombudsmans kansli,
Biträdande justitieombudsman Susanna Lindroos-Hovinheimo,
referendarieråd Heini Färkkilä