

Hänvisning
VN/5137/2022

Justitieministeriet

Kontaktperson
Michaela Slotte
Camilla Hägglund-Palmqvist

kirjaamo@gov.fi

Ärende

Utlåtande om promemoria om skyldigheten enligt beredskapslagen att vidta förberedelser samt om allmänna utvecklingsbehov i fråga om beredskapslagen

Bakgrund

Den arbetsgrupp som bereder en totalreform av beredskapslagen har den 5 december 2022 begärt Ålands landskapsregerings utlåtande om promemoria om skyldigheten enligt beredskapslagen att vidta förberedelser samt om allmänna utvecklingsbehov i fråga om beredskapslagen.

Beredskapslagen genomgår en revidering för att anpassas till moderna säkerhetshot och samhällets förändrade strukturer. Detta inkluderar behovet av att säkerställa samhällets funktionsförmåga under undantagsförhållanden såsom pandemier och attacker mot landets integritet. En arbetsgrupp tillsattes av regeringen för att bedöma lagens effektivitet och föreslå nödvändiga förändringar. Målet är att reformera lagen så att den möter dagens säkerhetsbehov och är förenlig med grundlagen. Arbetsgruppen förbereder förslag till lagändringar, där ett viktigt område är skyldigheten att vidta förberedelser. Avsikten är att lämna in en proposition till riksdagen senast hösten 2025.

Behörighetsfördelningen

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Enligt 27 § 28 punkten självstyrelselagen är befolkningsskydd rikets behörighet. Dock kan sådan förflyttning av i landskapet bosatta personer som avses i 121 § beredskapslagen (FFS 1552/2011) till en ort utanför landskapet endast fattas med landskapsregeringens samtycke. Ytterligare stadgas i 30 § 4 punkten självstyrelselagen att arbetsplikt för den som har hembygdsrätt endast kan åläggas civila uppgifter inom landskapet.

Enligt självstyrelselagen är huvudregeln att förvaltningsbehörighet och lagstiftningsbehörighet följs åt, dvs den som har lagstiftningsbehörighet har i regel även förvaltningsbehörighet (se 23 och 30 §§ självstyrelselagen). Trots att riket har lagstiftningsbehörighet rörande beredskap och befolkningsskydd deltar landskapsmyndigheterna enligt 30 § 3 punkten självstyrelselagen i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning.

Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000) har ingåtts för att reglera förvaltningsuppgifter och hantera behörighetsfrågor *inför* undantagsförhållanden. I överenskommelseförordningen stadgas att de förberedande förvaltningsuppgifterna och uppgifter av annat slag som ankommer på rikets myndigheter inom befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och den allmänna beredskapen inför undantagsförhållanden ska skötas gemensamt av rikets och landskapets myndigheter. För de uppgifter som avses finns en samrådsdelegation för beredskapsärenden. Vad som gäller *under* undantagsförhållanden är däremot oreglerat i självstyrelselagen och behörighetsfördelningen mellan riket och Åland är oklar.

Landskapet har även lagstiftningsbehörighet rörande landskapsregeringen och denna underlydande myndigheter enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen samt kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare enligt 18 § 4 punkten självstyrelselagen. Landskapet har dessutom lagstiftningsbehörighet rörande stora delar av de områden som är centrala då det gäller beredskap såsom näringsverksamhet, hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, radio- och TV, el-, vatten-, livsmedels- och bränsleförsörjning samt trafik, vägar och sjötransporter inom Åland (18 § 6, 12, 13, 14, 20, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen). Liksom landskapet inte kan påföra riksmyndigheter uppgifter kan inte heller riket påföra självstyrelsemyndigheterna uppgifter. Antagandet av och tillämpningen av beredskapslagen och författningar som utfärdats med stöd av den ändrar inte behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket, vilken fastställs i självstyrelselagen för Åland och enbart kan ändras genom en ändring av självstyrelselagen.

Ålands demilitariserade och neutraliserade status måste beaktas

På basen av internationella överenskommelser är Åland demilitariserat och neutraliserat. Detta hindrar införsel av militära styrkor, militära fordon och krigsmateriel till Åland samt transitering av dessa via Åland, dock med vissa undantag vad gäller Finland. Neutraliseringen innebär att den demilitariserade zonen i krigstid anses som neutraliserat område som inte får vare sig direkt eller indirekt begagnas för ändamål som på något sätt sammanhänger med militära ändamål. I händelse av krig som berör Östersjön får Finland temporärt nedlägga minor i vattenområde inom zonen och vidta sådana maritima åtgärder som är strängt nödvändiga för att säkra respekten för zonen

neutralisering. Alla de konventioner som reglerar demilitariseringen och neutraliseringen är fortfarande i kraft och dessutom anses demilitariseringen och neutraliseringen numera utgöra europeisk regional sedvanerätt som binder också andra än konventionsparterna.

Riket måste beakta bestämmelserna gällande Ålands demilitarisering och neutralisering i all beredskapsplanering och därför behöver denna fråga beröras i det fortsatta arbetet för att för att säkerställa att beredskapsplaneringen beträffande Åland kan hanteras med civila medel.

Åländsk lagstiftning i förhållande till beredskapslagen

Rättsläget gällande riksdagens möjligheter att med stöd av 23 § i Finlands grundlag gå in på rättsområden som ligger inom lagtingets lagstiftningsbehörighet är oklart och måste utredas närmare. I sig ger inte 23 § i Finlands grundlag riksdagen möjlighet att inom landskapets lagstiftningsbehörighet lagstifta eller utfärda förordningsfullmakter till statsrådet. Enligt 69 § i självstyrelselagen kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och enligt 80 § i grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Sådana kan inte utfärdas inom Ålands lagstiftningsbehörighet. Om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får enligt 107 § i grundlagen den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter.

Exempelvis ger inte en förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelser öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom statsrådet eller riksdagen rätt att ensidigt avvika från självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och Åland utan endast rätt att göra tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna (se RP 60/2010 rd s. 36). Vad gäller t.ex. en stängning av förplägnadsrörelser på Åland baserad på en förordning av statsrådet utfärdad med stöd av 3 a § 4 mom. lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (FFS 308/2006), en rikslag som i sig inte är tillämplig på Åland, så förblir den juridiska grunden för stängningen av förplägnadsrörelser på Åland högst tveksam även med tanke på näringsfriheten enligt 18 § Finlands grundlag.

Det är således i dagsläget oklart hur riksbestämmelser rörande beredskap praktiskt och juridiskt skulle kunna tillämpas på Åland inom Ålands lagstiftningsbehörighet. Andra områden inom Ålands behörighet där den situation som beskrivs ovan skulle kunna uppstå är exempelvis utbildningsverksamhet, räddningsverksamhet eller hälso- och sjukvård samt socialvård.

Denna fråga kan enbart lösas genom en ändring av självstyrelselagen för Åland. Till denna del har den så kallade Bygglingsgruppen som har till uppgift att föreslå en revidering av självstyrelselagen även mandat att föreslå lösningar rörande beredskapslagens förhållande

till Åland. Landskapsregeringen vill med tydlighet i detta sammanhang konstatera att alla oklarheter gällande beredskapslagstiftningens tillämpning på Åland och vilken eller vilka myndigheter som under undantagsförhållanden ska fatta beslut måste regleras i självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen.

Allmän beredskapsskyldighet

Bestämmelser om offentliga sektorns allmänna skyldighet att vidta förberedelser för beredskap inför undantagsförhållanden finns i 3 kap. beredskapslagen. Beredskap inför undantagsförhållanden är rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland. Enligt 18 § 1 och 2 punkterna självstyrelselagen hör självstyrelsemyndigheternas organisation, landskapets tjänstemän samt kollektivavtal för dessa däremot till åländsk lagstiftningsbehörighet.

Då det gäller 12 § och 13 § beredskapslagen beskriver promemorian de lagar, strukturer, myndigheter och förhållanden som finns i riket utan att ta hänsyn till att det inte ser likadant ut på Åland. Varken 12 eller 13 § beredskapslagen kan tillämpas i förhållande till Åland och de åländska myndigheterna eftersom riket inte har behörighet att påföra landskapets myndigheter förvaltningsuppgifter. Centrala myndigheter i beredskapssammanhang är Ålands polismyndighet, Ålands hälso- och sjukvård, Kommunernas socialtjänst, Ålands räddningsmyndighet, landskapsregeringens infrastrukturavdelning som handhar väg- och sjötrafik samt transporter, kommunerna och undervisningsväsendet. Om dessa myndigheter stadgas i landskapslagstiftning och myndighetsstrukturen samt verksamhetsområden skiljer sig från rikets system. De åländska myndigheterna har redan utgående från verksamhetsansvaret enligt landskapslagstiftning en skyldighet att under normala förhållanden se till att man har beredskap att klara lindrigare störningar och kriser.

Enligt 18 § 4 punkten självstyrelselagen hör kommunernas förvaltning, kommunernas tjänstemän samt kollektivavtal för dessa till åländsk lagstiftningsbehörighet. Då det gäller de åländska kommunerna finns dock en möjlighet för riket att påföra förvaltningsuppgifter i den utsträckning motsvarande uppgifter påförs kommunerna i riket. Det är däremot inte klarlagt hur samordningen mellan riket och landskapet Åland ska ske. Som exempel kan nämnas att det inte finns någon juridisk skyldighet för landskapets myndigheter att delta då statsrådet sammanställer en gemensam lägesbild för hela landet. Inte heller då det gäller lägesbilden för hälso- och sjukvårds-, polis- och räddningsmyndigheterna finns någon skyldighet för de åländska myndigheterna att delta i sammanställandet av en lägesbild för hela landet och det finns inte ens några tekniska möjligheter till en gemensam lägesbild för hela landet inklusive Åland. För det fall att Åland skulle anslutas till rikets nödcentralsystem Erica skulle dock möjligheten till gemensam lägesbild mellan dessa myndigheter skapas.

Likaså har Åland ingen representation i säkerhetskommittén vars syfte är att hantera den övergripande säkerheten och samordna beredskapen för landet som helhet. Detta innebär att landskapsmyndigheterna inte har någon information om vad som pågår i riket och säkerhetskommittén har heller ingen kännedom om situationen på Åland.

Utgångspunkten enligt promemorian är att myndigheterna också under undantagsförhållanden sköter sina normala uppgifter och i första hand agerar enligt sina normala befogenheter samt med sin normala organisation. Denna utgångspunkt medför att systemen måste utformas så att även myndigheterna på Åland har möjligheter att fortsätta arbeta enligt sina normala rutiner. Det är av yttersta vikt att övergången från ordinarie lagstiftning till beredskapslagstiftning sker smidigt och förutsägbart. Då det gäller Ålands landskapsregering och Ålands lagting är det dessutom frågan om att bygga system som kan trygga upprätthållandet av en regerings och ett parlaments arbete. Med anledning av Ålands självstyrelse är detta lika viktigt för att det åländska samhället ska fungera som att trygga Finlands regerings och riksdagens verksamhetsförutsättningar.

Det är av yttersta vikt att man säkerställer att samarbetet och kommunikationen mellan riket och landskapet Åland fungerar i en beredskapssituation. Om samordningen inte fungerar under normala förhållanden kommer det att vara svårt att uppnå en fungerande samordning under undantagsförhållanden. Både riket och Åland borde sträva efter att samordna åtgärder, planering och regelverk för att undvika förvirring och ineffektivitet under kritiska situationer. I det fall en brådskande händelse inträffar är det viktigt att alla parter vet vad som gäller och på vilket sätt samarbetet med de åländska myndigheterna ska ske, vem som är behörig att fatta vilka beslut, vilken lagstiftning som ska tillämpas och hur informationsgången ser ut. En grundförutsättning för att kommunikationen ska fungera är att man säkerställer att kommunikationen med de åländska myndigheterna kan ske på svenska. Detta har visat sig problematiskt exempelvis under covid-19-pandemin och rutiner måste skapas för att säkerställa att riket klarar av de språkliga skyldigheter man har gentemot Åland enligt självstyrelselagen och folkrätten.

Beredskapsplanering

I promemorian bedöms rikets behov av preciseringar av de bestämmelser om skyldigheten att vidta förberedelser som är centrala för ibruktagandet av beredskapslagen samt att föreslå de bestämmelser som behövs om detta. Ålands kommunal- och förvaltningsstruktur samt den delade lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten skiljer sig från rikets struktur. Införandet av välfärdsområdena i riket har ytterligare ökat skillnaderna. Det innebär att det system som beskrivs i promemorian som baserar sig på välfärdsområdena inte är möjliga att genomföra på Åland. Liknande problematik finns då det rör polisen där myndighetsstrukturen skiljer sig mellan Åland och riket.

Lagstiftning, förvaltning och övriga viktiga uppgifter måste fungera även på Åland under undantagsförhållanden. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen

ställer allmänna krav också på beredskapsplaneringen och beredskapsverksamheten på regional nivå, såsom i välfärdsområden och kommuner. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen gäller dock inte landskapsregeringen eller myndigheter som lyder under landskapsregeringen.

En lagstadgad uppgift för regionförvaltningsverken är att samordna beredskapen och beredskapsplaneringen hos aktörer inom sitt område. Enligt 65 § 3 mom. rikets räddningslag (FFS 379/2011) sköter statens ämbetsverk på Åland allmänt samordningen av de befolkningsskyddsförberedelser och befolkningsskyddsarrangemang som gäller landskapet Åland. Enligt 30 § 3 punkten självstyrelselagen bestäms i överenskommelseförordning närmare uppgiftsfördelningen mellan riket och Åland. Överenskommelseförordningen Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000) är dock så övergripande och föråldrad att där inte ges klarhet i hur uppgifterna i praktiken ska fördelas mellan landskapet och riket. I överenskommelseförordningen i fråga hänvisas även till lagstiftning så som den tidigare beredskapslagen som är upphävd i riket.

Räddningslagen (2006:106) för Åland innehåller inte motsvarande bestämmelser som i 65 § rikets räddningslag, vilket bland annat innebär att befolkningsskyddsuppgifter inte ingår i arbetsuppgifterna för tjänstemän, befattningshavare eller anställda i arbetsavtalsförhållande vid landskapsregeringen eller landskapets myndigheter.

Välfärdsområdena och vissa av de myndigheter som i riket utpekats som aktörer i promemorian har inte någon motsvarighet på Åland varken till namn eller uppgift eftersom de åländska myndigheterna inte i alla avseenden sköter samma uppgifter som myndigheterna i riket.

Tillsättande av en arbetsgrupp

Landskapsregeringen har i ett antal utlåtanden och i mer informella sammanhang upprepade gånger påpekat behovet av att tillsätta en skild arbetsgrupp för att utreda och överenskomma om hur lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten mellan landskapet Åland och riket ska hanteras under undantagsförhållanden.

Behov av en överenskommelseförordning

Trots upprepade uppmaningar från landskapsregeringens sida har ingen överenskommelseförordning om behörighetsfördelningen under undantagsförhållanden mellan Åland och riket utarbetats. Detta anses vara avgörande för att skapa klarhet och säkerställa effektiv hantering av undantagsförhållanden. Rådande oklara situation har visat sig djupt olycklig inte minst under de undantagsförhållanden som rådde under covid-19-pandemin.

Synpunkter på arbetsgruppens preliminära förslag

Landskapsregeringen konstaterar att arbetsgruppen helt och hållet har bortsett från att utreda hur beredskapslagen ska fungera i förhållande till Åland. Regleringen i beredskapslagen beaktar inte behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket. Beredskapslagen utgår även endast ifrån rikslagstiftning och myndighetsstrukturen i riket utan att beakta situationen på Åland eller Ålands demilitarisering och neutralisering. Allt detta gör att det finns betydande betänkligheter vad gäller att det utan en gemensam beredning och ändring av självstyrelselagen kommer gå att ta fram ett förslag till ny beredskapslagstiftning som är förenlig med bestämmelserna i självstyrelselagen, den personliga friheten i 7 § 1 mom. Finlands grundlag (FFS 731/1999) samt egendomsskyddet och näringsfriheten i 15 § 1 mom. respektive 18 § 1 mom. i Finlands grundlag. Det är rikets och landskapsregeringens gemensamma ansvar att de strukturer och beslutsprocesser som behövs finns på plats även på Åland ifall undantagsförhållanden blir aktuella. Detta är särskilt angeläget med tanke på det nu rådande säkerhetspolitiska läget. Det är inte längre helt osannolikt att något kan inträffa som gör att beredskapslagstiftningen måste tillämpas.

Mer detaljerade bestämmelser om förberedande åtgärder och allmän beredskapsskyldighet för störningar under normala förhållanden kommer inte att bli tillämpliga i förhållande till Ålands landskapsregering eller dess underlydande myndigheter eftersom detta utgör landskapets lagstiftningsbehörighet. En bestämmelse om förvaltningsövergripande styrning kommer även den att bli problematisk i förhållande till Åland och kommer att kräva speciella lösningar om Åland ska kunna vara en del av ett sådant arrangemang.

Sammanfattning

Beredskapslagen kan inte tillämpas på Åland utan att anpassningar görs. Den åländska lagstiftningen och myndighetsstrukturen skiljer sig från rikets, vilket kräver en särskild analys och anpassning av det kommande lagförslaget gällande beredskapslagen och åtgärder för att säkerställa effektiv hantering av undantagsförhållanden på Åland. I sammanhanget är det viktigt att notera att den åländska lagstiftningen är i ständig förändring, på samma sätt som rikets lagstiftning. En stark koppling till beredskapslagen i riket blir således i praktiken mycket utmanande. Det är därför av vikt att de lösningar som övervägs är generella samt inte skapar nya hinder för samarbetet mellan rikets myndigheter och åländska myndigheter. Under covid-19-pandemin blev det tydligt att samordning mellan olika nivåer av myndigheter är av stor betydelse för effektiv hantering av kriser. Det är därmed nödvändigt att tydligt fastställa behörigheten mellan Åland och riket samt få till stånd en klar reglering i självstyrelselagen kring hur både lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet påverkas under undantagsförhållanden. Då endast Ålands lagting kan påföra uppgifter och skyldigheter på landskapsmyndigheter samt tjänstemän vid åländska myndigheter genom lag behöver också sektorslagstiftningen på Åland ses över om de åländska myndigheterna och tjänstemännen ska ha skyldighet att vidta

förberedande åtgärder kopplade till beredskap och andra störningssituationer. Det beredskapssystem som byggs upp på Åland måste även sammankopplas med rikets beredskapssystem samt strukturen och kommunikationen vad gäller beredskap och störningar ska ske på svenska enligt 38 § självstyrelselagen.

Lantråd

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Annika Hambrudd

FÖR KÄNNEDOM

Sveriges konsul Karl-Olof Andersson
Självstyrelsepolitiska nämnden
Riksdagsledamot Mats Löfström
Landshövding Marine Holm-Johansson
Lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam
Inrikesministeriet