

# Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023

Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till  
Ålands självstyrelse i utveckling



# Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023

Utredning av vissa frågeställningar i  
anslutning till Ålands självstyrelse i  
utveckling

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-033-8

ISSN pdf: 2490-1172

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2024

## Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023

### Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling

<b>Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:37</b>		<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet		
<b>Redigerare</b>	Ålandsarbetsgruppen 2023		
<b>Språk</b>	svenska	<b>Sidantal</b>	108

#### Referat

Justitieministeriet tillsatte våren 2023 tillsammans med Ålands landskapsregering en arbetsgrupp (Ålandsarbetsgruppen 2023) för att bland annat förbereda den fortsatta beredningen av propositionen för Ålands självstyrelselag, som syftar till att modernisera och utveckla självstyrelsesystemet. Ålandsarbetsgruppens 2023 mandattid utgick den 31 maj 2024.

Ålandsarbetsgruppens 2023 andra betänkande i ordningen gäller vissa bedömnings- och utredningsuppgifter som ingått i dess uppdrag. I detta betänkande behandlas sådana frågeställningar som lyfts upp under reformarbetet med den nya självstyrelselagen och som gäller förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, överföringen av riksuppgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagstiftning, landshövdingen på Åland och utnämningen av denne, vissa språkbestämmelser i självstyrelselagen samt behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen under undantagsförhållanden.

I betänkandet ingår några alternativa lösningar på de ovan nämnda frågeställningarna. De förutsätter noggrannare konsekvensbedömningar.

Ålandsarbetsgruppens arbetsspråk var svenska. Betänkandet har översatts till finska.

**Nyckelord** Åland, självstyrelse, självstyrelselag för Åland, arbetsgrupper

**ISBN PDF** 978-952-400-033-8 **ISSN PDF** 2490-1172

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-033-8>

## Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö

### Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:37</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Toimittaja/t</b>	Ahvenanmaa-työryhmä 2023		
<b>Kieli</b>	ruotsi	<b>Sivumäärä</b>	108

#### Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti keväällä 2023 Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa työryhmän (Ahvenanmaa-työryhmä 2023) muun muassa valmistelemaan Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan esityksen jatkovalmistelua, jonka tavoitteena on uudistaa ja kehittää itsehallintojärjestelmää. Ahvenanmaa-työryhmän 2023 toimikausi päättyi 31.5.2024.

Ahvenanmaa-työryhmän 2023 järjestyksessään toinen mietintö koskee sen toimeksiantoon sisältyneitä arviointi- ja selvitystehtäviä. Tässä mietinnössä käsitellään itsehallintolakiuudistuksen yhteydessä nostettuja kysymyksenasetteluita perustuslain ja itsehallintolain keskinäisestä suhteesta, valtakunnan tehtävien siirtämisestä Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille ja päinvastoin sekä tällaisen valtakunnan lainsäädännön soveltamisesta, Ahvenanmaan maaherrasta ja tämän nimittämisestä, itsehallintolain eräistä kielisäännöksistä sekä maakuntapäivien ja eduskunnan välisestä toimivallanjaosta poikkeusoloissa.

Mietintöön on sisällytetty eräitä ratkaisuvaihtoehtoja edellä mainittuihin kysymyksenasetteluihin. Ne edellyttävät tarkempia vaikutusten arviointeja.

Ahvenanmaa-työryhmän työkieli oli ruotsi. Mietintö on käännetty suomeksi.

**Asiasanat** Ahvenanmaa, itsehallinto, Ahvenanmaan itsehallintolaki, sote-uudistus, työryhmät

**ISBN PDF** 978-952-400-033-8 **ISSN PDF** 2490-1172

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-033-8>

# Innehåll

<b>ÖVERLÅTELSEBREV</b> .....	7
<b>FÖRORD</b> .....	10
<b>1 Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen</b> .....	12
1.1 Ålandsarbetsgruppens mandat .....	12
1.2 Frågeställningarna .....	12
1.3 Ändringar i förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen .....	18
1.3.1 Nuläget .....	18
1.3.2 Lösningalternativ (1-5) .....	21
1.4 Förhands- och efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet i riket och inom självstyrelsen .....	33
1.4.1 Beskrivning av öppna frågeställningar – effekten av grundlagsutskottet ställningstaganden vid stiftandet av lagar .....	33
1.4.2 Lösningalternativ .....	34
1.4.3 Republikens presidents vetorätt och landskapslagar som uppenbart strider mot internationella fördrag .....	36
1.5 Samordning av grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser i form av s.k. parallellbestämmelser i självstyrelselagen .....	40
1.5.1 Beskrivning av frågeställningar som är öppna .....	40
1.5.2 Lösningalternativ .....	43
1.6 Förslag till en bestämmelse om självstyrelselagens företrädare .....	47
<b>2 Skötseln av riksuppgifter vid myndigheter på Åland</b> .....	50
2.1 Ålandsarbetsgruppens mandat .....	50
2.2 Allmänna utgångspunkter för bedömningen .....	50
2.3 Riksuppgifter för självstyrelsemyndigheterna på Åland .....	51
2.3.1 Självstyrelsens riksuppgifter med stöd av självstyrelselagen .....	51
2.3.2 Självstyrelsens riksuppgifter i överenskommelseförordning .....	52
2.3.3 Lösningalternativ .....	59
2.4 Riksuppgifter hos Åländska kommuner .....	66
2.5 Vissa ersättningsfrågor .....	68
2.5.1 Ersättning för riksuppgifter .....	68
2.5.2 Vissa kostnader hos landskapet eller kommunerna på Åland .....	68
<b>3 Bestämmelser om Ålands landshövding</b> .....	73
3.1 Ålandsarbetsgruppens mandat .....	73
3.2 Frågeställningarna .....	73
3.2.1 Nuläget för utnämning av Ålands landshövding .....	73
3.2.2 Frågeställningar .....	74
3.2.3 Lösningalternativ .....	76

<b>4 Utveckling av språkbestämmelserna i självstyrelselagen</b> .....	79
4.1 Arbetsgruppens mandat .....	79
4.2 Frågeställningarna .....	79
4.3 Språkbestämmelserna i den nuvarande självstyrelselagen.....	80
4.4 Framlagda förslag .....	82
4.4.1 Inledande paragraf om språket på Åland .....	82
4.4.2 Ny punkt om språkanvändning i landskapets lagstiftningsbehörighet.....	83
4.5 De framlagda förslagen i förhållande till juridiska ramvillkor .....	84
<b>5 Behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden</b> .....	86
5.1 Ålandsarbetsgruppens mandat.....	86
5.2 Arbetsgruppens slutsatser.....	86
5.3 Exceptionella situationer som inte är undantagsförhållanden .....	87
<b>BILAGA 1 Till avsnittet 5 om behörighetsfördelningen för beredskap inför och under undantagsförhållanden, som uppgjorts av arbetsgruppens sekretariat vid justitieministeriet</b> .....	89
<b>BILAGA 2 Till avsnitt 5 om behörighetsfördelningen för beredskap inför och under undantagsförhållanden, som uppgjorts av landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen</b> .....	104

## ÖVERLÅTELSEBREV

### Ålandsarbetsgruppen 2023

#### Mandatet

Justitieministeriet tillsatte den 24 mars 2023 (VN/3796/2023) tillsammans med Ålands landskapsregering en arbetsgrupp för att förbereda den fortsatta beredningen av propositionen för Ålands självstyrelselag, som syftar till att modernisera och utveckla självstyrelsesystemet, samt att utarbeta ett förslag till en skyndsam ändring av nuvarande självstyrelselag för Åland (1144/1991).

Tidsfristen för arbetsgruppen förlängdes med justitieministeriets beslut den 12 oktober 2023 till den 31 maj 2024.

Arbetsgruppen gav sitt första betänkande i januari 2024. Arbetsgruppens uppdrag att utarbeta ett förslag till en regeringens proposition med förslag till lag om ändring av nuvarande självstyrelselag, utgjorde den första delen av beredningsarbetet.

Enligt sitt mandat har arbetsgruppen haft till uppgift att:

1. förbereda den fortsatta beredningen av en proposition med förslag till en ny Ålands självstyrelselag, som syftar till att utveckla och modernisera självstyrelsesystemet och
2. utarbeta ett förslag för en skyndsam ändring av nuvarande självstyrelselag för Åland (1144/1991).

Enligt beslutet om tillsättande ska Ålandsarbetsgruppen den 31 maj 2024 lämna sitt mellanbetänkande om vissa bedömnings- och utredningsuppgifter som ingår i 1 punkten i förteckningen ovan. Dessa rör bland annat förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, överföringen av riksuppgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagstiftning, landshövdingen på Åland och utnämningen av denne, ytterligare språkbestämmelser samt behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen under undantagsförhållanden. Enligt sitt mandat kunde arbetsgruppen inom sig överenskomma om att också utreda andra frågor som bedöms som väsentliga för att förbereda den fortsatta beredningen av en proposition.



Efter mandattidens utgång översattes betänkandet till finska. Betänkandet är avsett att samtidigt bli publicerat på svenska och finska.

### **Arbetsgruppens sammansättning**

Arbetsgruppen har haft följande sammansättning från och med januari 2024:

*Gustav Bygglin, ordförande, justitieråd*

*Medlemmar:*

*John Eriksson, förvaltningschef, Ålands landskapsregering*

*Janina Groop-Bondestam, lagstiftningsråd, justitieministeriet*

*Linnéa Johansson, avdelningschef, Ålands landskapsregering*

*Filip Kjellberg, finansråd, finansministeriet*

*Niclas Slotte, senior rättssakkunnig, Ålands landskapsregering*

*Corinna Tammenmaa, enhetschef, språkrättsråd, justitieministeriet.*

*Sekreterare:*

*Helena Blomqvist, lagberedare, Ålands landskapsregering*

*Kristel Englund, konsultativ tjänsteman, justitieministeriet*

### **Arbetsgruppens möten**

Arbetsgruppen har sammanträtt vid sju möten under år 2024 i Helsingfors, Mariehamn och över Teams. Arbetsgruppens sista möte hölls 27.5.2024. Arbetsgruppen har hört följande sakkunniga:

1. *Den 26 januari 2024.* Hörande av sakkunniga gällande frågor i anslutning till arbetsgruppens mandat om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen. Arbetsgruppen hörde professor Markku Suksi, jur.lic. Sten Palmgren och professor Rainer Hofmann.
2. *Den 15 april 2024.* Sakkunniga som hördes: lagstiftningsrådet Yrsa Nyman, justitieministeriet och konsultativa tjänstemannen Jasmiina Jokinen, justitieministeriet. I mötet deltog Nyman till den del där behandlades undantagsförhållanden och Jokinen till den del där behandlades språkfrågor.

## **Ansvarsfördelningen för beredningen av betänkandet**

Huvudansvaret för att ta fram betänkandetexten har varit på medlemmen i arbetsgruppen Janina Groop-Bondestam. Konsultativa tjänstemannen Kristel Englund har ansvarat för texten om utveckling av språkbestämmelser och har även fungerat som möttessekreterare.

## **Överlåtelse av betänkandet**

I enlighet med sitt uppdrag överlämnar Ålandsarbetsgruppen 2023 sitt betänkande härmed till kommun- och regionminister Anna-Kaisa Ikonen, tillika minister vid justitieministeriet med ansvar för ärenden som gäller Ålands självstyrelse.

Helsingfors den 22 oktober 2024,

Gustav Bygglin

John Eriksson

Janina Groop-Bondestam

Linnéa Johansson

Filip Kjellberg

Niclas Slotte

Corinna Tammenmaa

Helena Blomqvist

Kristel Englund

## FÖRORD

Den senare delen av den av justitieministeriet i samråd med Ålands landskapsregering våren 2023 tillsatta Ålandsarbetsgruppens mandat omfattar fem delområden.

Gemensamt för delområdena enligt arbetsgruppens mandat är att inom dem har man kunnat observera eller befara oklarheter eller förskjutningar i gränsdragningen mellan rikets och landskapets befogenheter. Ett annat gemensamt drag har varit att problemen uppkommit på grund av en samhällsutveckling eller i vissa fall av andra omständigheter som man inte kunnat förutse vid beredningen av den nu gällande självstyrelselagen. Sådana är bland andra den ökade vikten av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, den ökade internationella dimensionen, lägesbilden för närvarande och de förhållanden som uppkom under Covid 19-pandemin.

Under den långvariga beredningen av en ny självstyrelselag har man inte funnit lösningar på de uppkomna problemen som kunde omfattas av alla parter. Samtidigt har man i regeringsprogrammen understrukt att Ålands självstyrelse utvecklas och värnas om i gott samarbete och i dialog med landskapet Åland.

Arbetsgruppen har givits i uppgift att utarbeta ett delbetänkande som omfattar bedömning och utredning av de frågeställningar som uppkommit och definierats i mandatet. Gruppen har uppfattat att dess uppgift varit att precisera frågeställningarna och uppskissera lösningsalternativ. Att uppgiften varit att utarbeta ett delbetänkande har gruppen tolkat betyda att dess resultat förväntas vara ett konstruktivt mellanskede i det fortgående arbetet. Arbetet har därför fokuserats på att ta fram juridiskt tänkbara lösningsalternativ för diskussion.

Det har under arbetet klart framgått att medlemmarna inom gruppen har olika syn på hur ändamålsenliga och realistiska de presenterade lösningsalternativen är. Det oaktat har gruppen velat lägga fram de alternativ som varit föremål för diskussion. Den bakomliggande avsikten är att man vid fattande av beslut om den fortsatta beredningen bland de föreslagna alternativen ska kunna välja vilka som är värda att vidareutvecklas. Det har varit klart för alla att någon djupare analys av de olika alternativen inte av tidsskäl har kunnat genomföras inom den givna tidsramen. Arbetsgruppen kan konstatera att beredningen av dess första betänkande för ändring av

nuvarande självstyrelselag, som publicerades i januari (Justitieministeriets publikation 1/2024), tog längre tid i anspråk än väntat och att denna omständighet tidsmässigt fått återverkningar på beredningen av detta delbetänkande.

En ingående bedömning av konsekvenserna av de presenterade lösningsalternativen blir således beroende av en fortsatt beredning. Till den del mandatet gällt undantagsförhållanden är rikslagstiftningen under omfattande beredning, varför man inte till denna del tyvärr kunnat enas om vilken utredning eller vilka lösningsalternativ som ska ingå i betänkandet.

Betänkandet är mot ovan nämnda omständigheter således inte en uttömmande rättslig presentation av de frågeställningar som enligt arbetsgruppens mandat avsetts blir bedömda och utredda. Men det avser ändå att peka på de innehållsmässigt mest väsentliga frågorna som bör beaktas och bedömas mera ingående i den fortsatta beredningen av en ny självstyrelselag för Åland.

# 1 Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen

## 1.1 Ålandsarbetsgruppens mandat

Till arbetsgruppens uppdrag hör att i förberedande syfte bedöma och utreda grundlagens och självstyrelselagens inbördes förhållande samt inverkan av grundlagsändringar på landskapets lagstiftningsbehörighet, med beaktande av att stiftandet av Finlands grundlag inte innebar någon ändring av Ålands ställning i Finlands statsskick (RP 1/1998 rd, s. 177, GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).

## 1.2 Frågeställningarna

En grundläggande princip för självstyrelsesystemet är att riket inte ensidigt har befogenhet att begränsa eller ändra självstyrelsens innehåll eller lagstiftningsbehörigheten för Ålands lagting enligt självstyrelselagen. Principen har sedan den första självstyrelselagen på 1920-talet ingått i lagstiftningsordningen för självstyrelselagen (69 § i nuvarande självstyrelselag för Åland, 1144/1991). Stiftandet av Finlands grundlag innebar inte någon ändring av Ålands ställning i Finlands statsskick (RP 1/1998 rd, s. 177, GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).

Det är främst i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslagar som en granskning av förhållandet mellan grundlag och självstyrelselag sker. Lagstiftningskontrollen av landskapslagar efter grundrättighetsreformen och stiftandet av grundlagen har över tid väckt en omfattande diskussion vid självstyrelsemyndigheterna på Åland. Riksdagens exklusiva behörighet enligt 27 § 1 punkten i 1991-års självstyrelselag att stifta, ändra och upphäva grundlag samt att avvika från grundlag har vid lagstiftningskontrollen av en landskapslag getts företräde framom bestämmelsen i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen. Vid självstyrelsemyndigheterna uppfattar man också att lagtingets lagstiftningsbehörighet i praktiken begränsas av hänvisningarna vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar till grundlagsutskottets utlåtanden om motsvarande fall i riket som avsett tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Redan i beredningen av tidigare självstyrelselagar ingick förslag som syftade till att begränsa tillämpningen av grundlagen inom lagtingets lagstiftningsbehörighet.<sup>1</sup> Men frågeställningen har tydliggjorts sedan grundrättighetsreformen 1995 och stiftandet av grundlagen år 2000.

Å ena sidan skulle självstyrelselagens ändringsförfarande "fullständigt och oomtvistligt [...] trygga Ålands självstyrelse" (GrUB 1/1920 rd, s. 3). Efter upprättandet av självstyrelsen ansågs i rättslitteraturen att självstyrelselagen inte kan "hindra Finland att i alla delar bestämma över sin författning, men härvid bör iakttagas, att den kompetens, som tillkommer landskapets organ, icke kan minskas och landskapets ställning försämrats."<sup>2</sup> Det senare införda kravet på landstingets bifall i samband med sättandet i kraft på Åland av internationella förpliktelser inom landskapets lagstiftningsbehörighet ansågs följa direkt av självstyrelselagens ändringsförfarande (RP 100/1946 rd, s. 11). På ett liknande sätt infördes senare krav på bifall gällande ändringar i rikets grundlag, dock i en mera begränsad form.<sup>3</sup>

Å andra sidan har det skett omfattande konstitutionella och internationella förändringar sedan 1920-talet. I samband med behandlingen av förslaget till den gällande självstyrelselagen motsatte sig grundlagsutskottet införandet av ett mera omfattande krav på bifall till grundlagsändringar som inskränker landskapets behörighet

- 
- 1 Se 28 § 1 mom. 1 punkten i utkastet till regeringens proposition med förslag till självstyrelselag för Åland (RP 73/1991).
  - 2 Rafael Erich, *Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll*. JFT 1924, s. 72–157, 87.
  - 3 Se 11 § 3 mom. i 1951-års självstyrelselag och 28 § 1 mom. i den gällande självstyrelselagen.

(GrUB 15/1990 rd, s. 4).<sup>4</sup> I anslutning till den pågående beredningen har hänvisats till detta ställningstagande och ytterligare begränsningar av grundrättigheternas tillämpning inom självstyrelsen har ifrågasatts, bl.a. för att bakgrunden till de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen till stor del utgörs av internationella förpliktelser gällande mänskliga rättigheter.<sup>5</sup>

I dagsläget följer vissa avvikelser från grundlagen av uttryckliga bestämmelser i självstyrelselagen.<sup>6</sup> Dessa avvikelser har också utvidgats under självstyrelsens historia.<sup>7</sup> De utmaningar som har lyfts fram har främst gällt nya begränsningar av grundrättigheternas tillämpning inom självstyrelsen. Mot denna bakgrund är det väsentligt att klargöra varför och i vilken omfattning dylika nya begränsningar av grundlagens tillämpning inom självstyrelsen är möjliga eller problematiska. Av särskild betydelse är till vilken del grundrättighetsreformen och grundlagen medfört inskränkningar av självstyrelselagens bestämmelser. Fråga inställer sig till vilken del

- 
- 4 Vid stiftandet av nuvarande självstyrelselag föreslogs bestämmelsen i 27 § 1 punkten i lagen lyda enligt följande: "Riket har lagstiftningsbehörighet enligt 1) stiftande, ändring, förklaring och upphävande samt avvikelse från grundlag, dock så att lagtingets behörighet inte härigenom kan inskränkas, om inte lagtinget har samtyckt till detta i den ordning som stadgas i 69 §." Förslaget motiverades med att en motsvarande bestämmelse ingick i gällande rätt (se 11 § 1 punkten i 1951 års självstyrelselag) med en tillagd hänvisning i 1 punkten "enligt vilken lagtingets behörighet kan inskränkas endast i den ordning som föreskrivs i förslaget 69 §." (RP 73/1990 rd, s. 71). Under riksdagsbehandlingen av förslaget uteslöt grundlagsutskottet den föreslagna hänvisningen i 27 § 1 punkten i nuvarande självstyrelselag till 69 § i lagen: "Jämfört med den nuvarande lagen har i paragrafens 1 punkt tagits in en hänvisning till 69 §. I motiveringen karaktäriseras detta som ett förtydligande. Enligt utskottets åsikt gör tillägget snarare saken oklarare. Tillägget skulle uppenbarligen täcka till exempel det fallet att man inför ett grundrättsstadgande som generellt begränsar behörigheten för organ inom den offentliga makten, också för lagtinget. Det nya hänvisningsstadgandet kunde sålunda på ett oberäkneligt sätt kringskära riksdagens kompetens att stifta grundlag för riket. Å andra sidan räcker 69 § i förslaget till självstyrelselag och 17 § i jordförvärvslagen till med tanke på de orsaker som ligger bakom förslaget." (GrUB 15/1990 rd, s. 4).
- 5 Högsta domstolens utlåtande 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021), punkt 8–16.
- 6 Om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagens undantag gällande hembygdsrätten, se högsta domstolens utlåtande 6.10.2015, OH2015/155.
- 7 Till exempel i samband med antagandet av jordförvärvslagen, GrUB 46/1974 rd.

nya begränsningar av grundlagens tillämpning inom självstyrelsen skulle komma att stå i strid med de internationella förpliktelserna och när de enbart "passar dåligt in i Finlands konstitutionssystem".<sup>8 9</sup>

Självstyrelselagen är inte en grundlag i ett formellt avseende men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordningen är den jämförbar med grundlag (RP 1/1998 rd, s. 127). Riksförfattningar av formell grundlagskaraktär blir tillämpliga inom självstyrelsen i stöd av rikets lagstiftningsbehörighet, men självstyrelselagen innehåller uttryckliga avvikelser från grundlagens tillämpning inom självstyrelsen.<sup>10</sup> Självstyrelselagens lagstiftningsordning innebär ett exceptionellt starkt konstitutionellt skydd för självstyrelsen. Självstyrelselagens bestämmelser kan även vara avvikelser från grundlagen. Grundlösningen gällande förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlag har bestått, men särskilt de senaste årtiondena har det skett omfattande förändringar i den konstitutionella rätten i Finland och den rättsliga omgivningen.

Självstyrelselagen är hierarkiskt likvärdig med Finlands grundlag, grundlagen, men eftersom bestämmelserna i den är särnormer (*lex specialis*), kommer de i alla de fall, då syftet med självstyrelselagen är att grundlagen ska åsidosättas eller avvikelse från den göras, att åsidosätta grundlagen – oberoende av om det är fråga om egentliga behörighetsbestämmelser i grundlagen eller grundrättighetsbestämmelser som begränsar behörigheten.<sup>11</sup>

8 Högsta domstolens utlåtande 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021), punkt 15.

9 Det kan noteras att Ålands landsting gav 27.4.1990 sitt bifall till ikraftträdelseförfattningen gällande Europeiska människorättskonventionen. Ett skydd för grundrättigheter följer också av artikel 6.1 i EU-fördraget som anger att stadgan om de grundläggande rättigheterna har "samma rättsliga värde som fördragen". Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig stadgan till medlemsstaterna "när dessa tillämpar unionsrätten."

10 Jur.lic. Sten Palmgren, Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11, s. 34 f.: "Som exempel på avvikelser från grundlagen kan nämnas begränsningarna av rätten att äga och besitta fast egendom på Åland och begränsningarna av näringsrätten. Dessa begränsningar utgör undantag från grundlagens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (GrL 15 och 18 §). Vidare är Åland enligt självstyrelselagen enspråkigt svenskt och grundlagens 17 § om språkliga rättigheter gäller därför inte fullt ut på Åland. Bestämmelserna om hembygdsrätt försätter finska medborgare i olika ställning, vilket kan ses som ett avsteg från jämlikhetsprincipen (GrL 6 §) Den absolut största avvikelsen från grundlagen är förstås att Åland har en egen lagstiftande församling med exklusiv lagstiftningsmakt inom vissa rättsområden (SjL 17 §, GL 75.2 §)."

11 Se även jur.lic. Sten Palmgren, Ålands självstyrelse, En introduktion för statsrådets tjänstemän, Justitieministeriets publikationer 2023:11, s. 34.



Efter att den gällande självstyrelselagen trädde i kraft den 1 januari 1993 reformerades de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995. Samma år blev Finland medlem i Europeiska unionen, dock så att särbestämmelser i Finlands anslutningsfördrag förhandlades fram för Ålands del. År 2000 ersattes de fyra tidigare grundlagarna med en enda grundlag.

Å ena sidan uppfattar man att den åsidosättande effekten av grundlagen genom bestämmelser i självstyrelselagen och hur dessa har tolkats i anslutning till lagstiftningskontrollen av landskapslagar, är absolut. Rikets lagstiftningsbehörighet för grundlagen ska inte i något avseende få kringskära syftet med självstyrelsen eller hur denna utvecklats. Man ser att syftet med självstyrelsen är i första hand att genom självstyrelselagen trygga självstyrelsen, lagtingets lagstiftningsbehörighet och självstyrelsemyndigheterna på institutionell nivå. I lagstiftningsordningen för självstyrelselagen har från självstyrelsens tillkomst beaktats att riksdagen inte ensidigt ska kunna begränsa självstyrelsemyndigheternas behörighet enligt självstyrelselagen.

Å andra sidan uppfattas att syftet med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen är att bestämma i vilka frågor lagtinget utövar behörighet och i vilka fall riksdagen gör det, men inte att helt utesluta effekten av grundlagens grundrättighetsbestämmelser varken när det gäller lagtingets eller riksdagens behörighet.<sup>12</sup> Självstyrelsemyndigheterna ses som en del av det allmänna och av den offentliga maktutövningen på Åland. Också självstyrelsen utövar offentlig makt i förhållande till individen på Ålands område. Individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter har sin främsta funktion i att skydda individen och privaträttsliga samfund från den offentliga maktens åtgärder som inkräktar på individens frihetssfär.

---

12 Antero Jyränki, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, s. 61 och jur.lic. Sten Palmgren, Ålands självstyrelse, En introduktion för statsrådets tjänstemän, Justitieministeriets publikationer 2023:11, s. 35: "Riksdagen har ensam behörighet att lagstifta om grundlagen, t.ex. om de grundläggande rättigheterna. Ändringar av grundlagen får dock inte leda till kollision med eller avvikelser från självstyrelselagen, eftersom självstyrelselagen kan ändras enbart med bifall av Ålands lagting".

Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen har varit föremål för tidigare utredningar.<sup>13</sup> I de tidigare skedena av beredningen av propositionen om en ny självstyrelselag har ordnats höranden av sakkunniga gällande förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen.<sup>14</sup> Efter hörandet var ett utkast till proposition föremål för remiss och i vissa utlåtanden berördes förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen.<sup>15</sup>

Eftersom arbetsgruppens uppdrag är omfattande finns det ett behov av att avgränsa betänkandet till frågor som är särskilt relevanta med tanke på den fortsatta beredningen av propositionen för Ålands självstyrelselag. I samband med det tidigare nämnda remissförfarandet berördes förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen i justitiekanslerns och högsta domstolens utlåtanden.<sup>16</sup> Arbetsgruppen har också hört sakkunniga.<sup>17</sup>

Arbetsgruppen har avgränsat sitt arbete till att omfatta en utredning och bedömning av följande frågeställningar:

1. Ändringar i förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen i form av nya begränsningar av grundlagens tillämpning inom självstyrelsen och hurdana ändringar som kunde föreslås,
2. Förhands- och efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet i riket och inom självstyrelsen – skillnaderna mellan systemen och de konsekvenser skillnaderna kan få för grundlagens tillämpning inom självstyrelsen,
3. Samordning av grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser och innehåll i form av s.k. parallellbestämmelser i självstyrelselagen, samt konsekvenserna av en sådan samordning.

13 Framför allt Antero Jyränki, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, Sten Palmgren, De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse. JFT 6/2020, s. 689–715 och Markku Suksi, Ålands konstitution. Åbo Akademis förlag 2005, s. 461–473.

14 Den 11 september 2020 ordnades ett hörande vid justitieministeriet och på distans av sakkunniga (högsta domstolens tidigare president Timo Esko, professor Markku Suksi, dåvarande landshövding Peter Lindbäck, jur.lic Sten Palmgren). De som hördes lämnade också skriftliga utlåtanden.

15 Utlåtandena över utkastet 2.7.2021 till regeringens proposition med förslag till självstyrelselag för Åland finns tillgängliga på statsrådets hemsida: <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=OM016:00/2013>

16 Justitiekanslerns utlåtande 10.9.2021 (OKV/2759/62/2021) och högsta domstolens utlåtande 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021).

17 Den 26 januari 2024 ordnades ett hörande av sakkunniga, professor Dr Rainer Hoffman, jur.lic. Sten Palmgren och professor Markku Suksi.

## 1.3 Ändringar i förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen

### 1.3.1 Nuläget

Gällande bestämmelse i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen om riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland i fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag och avvikelse från grundlag innehåller ingen avgränsning eller begränsning av grundlagens tillämpning på Åland.<sup>18</sup>

Bestämmelsen har följande lydelse:

27 §

*Rikets lagstiftningsbehörighet*

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om

1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag,

---

Undantag från grundlagen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna finns i självstyrelselagen i fråga om språk, hembygdsrätt och näringsrätt. Lagtingets rätt att stifta landskapslagar inom sin behörighet, vilken individualiseras i självstyrelselagen, är däremot ett undantag från riksdagens lagstiftningsmakt enligt grundlagen.<sup>19</sup>

Över tid har det enligt ovan pågått en diskussion om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen kunde förtydligas eller om begränsningar av rikets behörighet för grundlagen kunde föreslås till förmån för självstyrelsens behörighet och hur sådana begränsningar kunde lyda.

18 Bestämmelsen i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen var senast föremål för översyn år 1998 i anslutning till att grundlagen skulle träda i kraft. Begreppet förklaring av lag togs då som en följd av stiftandet av grundlagen och motsvarande ändring där togs bort ur såväl 27 § 1 punkten som 69 § i självstyrelselagen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen, lag 75/2000. Av propositionen för ändring av bl.a. 27 och 69 § i självstyrelselagen framgår att den föreslagna ändringen var endast formell. Varken [regeringsformen] eller självstyrelselagen kan förklaras på något annat sätt än genom att själva lagen ändras (RP 147/1998 rd, s. 4 och GrUB 12/1999 rd): <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagsarenden&docid=rp+147/1998>.

19 RP 1/1998 rd, s. 76, 121 och 127.

Det allmänna ska tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna enligt 22 § i grundlagen också på Åland. På Åland sker tillgodoseendet av rättigheterna emellertid med beaktande av de avvikelser från grundlagen som ingår i självstyrelselagen för exempelvis hembygdsrätten, näringsrätten och språket samt bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket. Det allmänna utgörs på Åland i grunden inom rikets lagstiftningsbehörighet av statliga myndigheter och inom landskapets lagstiftningsbehörighet av landskapsmyndigheterna.

På åländskt håll anser man att det vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar inte tillräckligt beaktas att den materiella lagstiftningslösningen för tillgodoseendet av rättigheterna inom landskapets lagstiftningsbehörighet får vara en annan än i riket med beaktande av självstyrelselagen, landskapets särförhållanden och hur lagstiftningsbehörigheten över tid utvecklat sig samt tolkningsutrymmet för berörda rättigheter. En övergång för landskapets del till terminologin "genomföra" eller "införa på Åland de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna", uppfattas vid självstyrelsemyndigheterna bättre åskådliggöra den skyldighet som åvilar lagtinget inom landskapets lagstiftningsbehörighet att efterleva rättigheterna. Ytterst, om självstyrelselagen föreskrev att 2 kap. i grundlagen inte tillämpas på rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, skulle självstyrelsen inte kringskäras.

Situationen konkretiserades genom att vetorätt användes i lagstiftningskontrollen av en bestämmelse år 2017 som gällde en sänkning av rösträttsåldern från 18 år till 16 år i kommunala val på Åland. Högsta domstolen bedömde i sitt utlåtande (HD 2017/136) att bestämmelsen stod i strid med 14 § 3 mom. i grundlagen om att rösträttsåldern i kommunalvalet är 18 år och därför bör fällas. Ålandsdelegationen bedömde att bestämmelsen hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet (utlåtande Nr 33/17). Bakgrunden var att i samband med grundrättighetsreformen lyftes rösträttsåldern om 18 år i kommunala val första gången in i grundlagen. Lagstiftningskontrollen av en landskapslag hade före grundrättighetsreformen resulterat i att lagtinget enligt sin lagstiftningsbehörighet för kommunala val, hade behörighet också för rösträtt och valbarhet i kommunala val. Enligt den åländska vallagen från 1990-talet hade en person, som på valdagen fyllde 18 år, rösträtt i kommunalvalet.

Arbetsgruppen har diskuterat svårigheten att förutse situationer där en kollision kan uppstå mellan grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen och lagstiftningsbehörigheten hos lagtinget.

Med beaktande av lagtingets behörighet för undervisningen<sup>20</sup> har arbetsgruppen på ett teoretiskt plan diskuterat frågan om exempelvis skolplikt kunde införas på Åland utan att detta i lagstiftningskontrollen av landskapslagar kunde anses stå i strid med bestämmelsen om läroplikt i 16 § 1 mom. i grundlagen.

Arbetsgruppen är enig om att med beaktande av bestämmelsen i 69 § i självstyrelselagen om lagstiftningsordningen för lagen och de avvikelser till grundlagen som föreskrivs i självstyrelselagen, är en självstyrelselagsvänlig tolkning av omfattningen för den lagstiftningsbehörighet landskapet med stöd av självstyrelselagen medgivits vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar, utgångspunkten också i förhållande till bestämmelserna i grundlagen.

Enligt diskussionen på Åland kan lagtingets lagstiftningsbehörighet i praktiken också begränsas av hänvisningarna vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar till grundlagsutskottets utlåtanden om motsvarande fall i riket som avsett tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter.

20 Undervisningen hör enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen till landskapets behörighetsområde med den begränsningen som följer av 27 § 3 mom. i självstyrelselagen (RP 73/1990 s. 43). Enligt förarbetena till nuvarande självstyrelselag hör även läroplikten till landskapets behörighet, eftersom undervisningen i sin helhet blev underställt landskapets lagstiftning. Nuvarande självstyrelselag innebar en ändring så att det hör till lagtinget att bestämma om den allmänna läroplikten. Härmed avsågs frågan om vilka barn som är underkastade läroplikt och vilken ålder läroplikten gäller (jfr. 1951-års självstyrelselag 11 § 2 mom. 6 punkten). Ändringen var motiverad med tanke på den utveckling som har skett i det åländska samhället. Även strävan att undvika delade rättsområden talade för förslaget (RP 73/1990 s. 43). Vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar har det visat sig vara möjligt att i landskapslagstiftning om grundskolan införa skolplikt för så kallade hemskolare som inte uppfyller lagens krav på hemundervisning. I förarbetena till 16 § i grundlagen anges: "Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om utbildning och kultur, genom vilka garanteras avgiftsfri grundutbildning (1 mom.), lika möjligheter till annan utbildning (2 mom.) samt vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet (3 mom.). Paragrafen motsvarar 13 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 68–69, GrUB 25/1994 rd, s. 10). [Den nya regeringsformen] skall inte enligt förslaget innehålla någon bestämmelse motsvarande 82 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilken hemundervisning inte står under myndigheternas tillsyn. Denna bestämmelse passar inte ihop med de allmänna principerna för vilka slags frågor som skall regleras i grundlagen. Att bestämmelsen utelämnas innebär dock inte att avsikten skulle vara att ändra hemundervisningens nuvarande ställning." (RP 1/1998 rd, s. 81). I propositionen till nuvarande självstyrelselag (RP 73/1990 rd s. 43) angavs att lagtinget har behörighet att föreskriva bl.a. om gymnasiets mål och innehåll. Till rikets behörighet hör däremot att bestämma vilka fordringar en läroinrättning ska fylla för att ha dimissionsrätt till statens universitet, vilket härleds från bestämmelsen i 27 § 3 punkten i nuvarande självstyrelselag om rikets behörighet för statsmyndigheternas organisation och verksamhet.

Mot bakgrund av diskussionerna i arbetsgruppen har den i enlighet med sitt mandat bedömt att det finns ett behov av att skissa på lösningsalternativ för att för den fortsatta beredningen av självstyrelselagen närma parterna varandra i fråga om de öppna frågeställningarna.

Arbetsgruppen anger nedan lagtekniska lösningsalternativ. Lösningsalternativen har givetvis konsekvenser på olika sätt, som arbetsgruppen inte uttömmande redogör för. De lösningsalternativ man inom ramen för en fortsatt beredning av en ny självstyrelselag senare når samstämmighet kring, förutsätter således i tillägg en allmän analys och mera ingående konsekvensbedömningar med avseende på de bestämmelser som föreslås ingå i en proposition för en ny självstyrelselag.

### 1.3.2 Lösningsalternativ (1-5)

#### 1) Riksdagens lagstiftningsbehörighet för grundlagen förtydligas

Nuvarande bestämmelse i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen om rikets, riksdagens, lagstiftningsbehörighet på Åland i fråga om grundlagen kunde kompletteras med en hänvisning till dels bestämmelsen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen, dels lagtingets skyldighet att som det allmänna inom sin lagstiftningsbehörighet tillgodose de grundläggande fri och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Bestämmelsen kunde formuleras enligt följande:

#### 27 §

#### *Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland*

Riket har på Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om:

1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag med beaktande av bestämmelserna i 69 § 1 mom. i denna lag och av att närmare bestämmelser om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna sker genom lagtingslag i de fall saken hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet,

---

I den nuvarande 27 § 1 punkten i självstyrelselagen<sup>21</sup> hänvisas det till att rikets lagstiftningsbehörighet för grundlagen också omfattar "avvikelse från grundlag". Det är i nämnt avseende enligt arbetsgruppen skäl att vidhålla den nuvarande ordalydelsen. Ordalydelsen för 73 § i grundlagen ersattes under grundlagsreformen med "avgränsade undantag från grundlagen". Enligt förarbetena till 73 § i grundlagen överensstämmer den paragrafen i stort sett med tidigare bestämmelser i 67 och 72 § i dåvarande riksdagsordning. Formuleringen "avvikelse från grundlag" är dock fortsättningsvis, som ett bredare begrepp än avgränsade undantag från grundlagen, motiverad i behörighetsbestämmelsen i självstyrelselagen. Så eftersom det i självstyrelselagen kan ingå och ingår uttryckliga bestämmelser som är avvikelser

---

21 Bestämmelsen i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen var senast föremål för översyn år 1998 i anslutning till att grundlagen skulle träda i kraft. Begreppet förklaring av lag togs då som en följd av stiftandet av grundlagen och motsvarande ändring där bort ur såväl 27 § 1 punkten som 69 § i självstyrelselagen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen. Lag 75/2000, Av propositionen för ändring av bl.a. 27 och 69 § i självstyrelselagen framgår att den föreslagna ändringen var endast formell. Varken [regeringsformen] eller självstyrelselagen kan förklaras på något annat sätt än genom att själva lagen ändras (RP 147/1998 rd, s. 4 och GrUB 12/1999 rd): <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagsarenden&docid=rp+147/1998>.

från grundlagen. Sådana avvikelser från grundlagen stiftas i försvårad grundlagsordning enligt lagstiftningsordningen för självstyrelselagen. Lydelsen för 27 § 1 punkten i självstyrelselagen ändrades senast genom lag 75/2000.<sup>22 23</sup>

Lagstiftningsordningen för självstyrelselagen anges i lagens 69 § 1 mom. Enligt bestämmelsen kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I 22 § i grundlagen föreskrivs om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt bestämmelsen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inom självstyrelsen utgör

---

22 RP 1/1998 rd 124 f: I 73 § 1 mom. i grundlagen preciseras användningsområdet för möjligheten att stifta undantagslag med orden "avgränsade undantag från grundlagen". Uttrycket "avgränsade undantag" avser i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag. Kravet att undantag ska vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utgångspunkten är att man ska förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagsförfarande och att området för undantag från grundlagen ska vara så snävt som möjligt. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslag bör således primärt undanröjas genom ändringar i lagförslaget i stället för att lagen stiftas som en undantagslag. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget dock begränsas till endast det nödvändiga så att det skrivs möjligast avgränsat och snävt. Samtidigt bör man överväga om giltighetstiden för undantaget kan begränsas. Också en sådan lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som stiftats i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. är till sin rättsliga natur en undantagslag som berörs av kravet i 73 § att undantaget ska vara avgränsat. I författningshierarkin jämställs undantagslagarna med vanliga lagar. En undantagslag kan således upphävas genom en vanlig lag. Den kan också ändras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att ändringen inte innebär en utvidgning av det ursprungliga undantaget. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis har det dessutom ansetts att också från helhetens synpunkt oväsentliga tillägg och ändringar, vilka i och för sig innebär smärre utvidgning av ett undantag i en grundlag, kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, under förutsättning att karaktären av det ursprungligen som ett undantag från grundlagen genomförda helhetsarrangemanget inte därigenom undergår någon förändring (t.ex. GrUU 24/1994 rd och 21/1995 rd).

23 En bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden finns i 23 § i grundlagen.



Ålands lagting och självstyrelsemyndigheterna det allmänna. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna sker såväl inom området för lagtingets lagstiftningsbehörighet som inom landskapets förvaltningsbehörighet.

Det ovan föreslagna tillägget till 27 § 1 punkten i självstyrelselagen är avsett att vara av förtydligande karaktär. Riket kan inte ensidigt genom en grundlagsändring begränsa eller ändra lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt bestämmelserna i självstyrelselagen. Bestämmelserna om landskapets lagstiftningsbehörighet är med beaktande av lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och 75 och 120 § i grundlagen avvikelser från grundlagen.<sup>24</sup> Tillägget är till sin formulering neutralt i förhållande till bestämmelsen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen, tillämpningen av grundlagen och ordalydelsen i 22 § i grundlagen om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Genom tillägget förtydligas det att med stöd av 69 § 1 mom. i självstyrelselagen, kan en grundlagsändring inte ensidigt åberopas mot dels bestämmelser i självstyrelselagen om exempelvis landskapets lagstiftningsbehörighet, dels andra avvikelser från grundlagen som uttryckligen ingår i självstyrelselagen. Formuleringen skiljer sig från det förslag till bestämmelse i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen som grundlagsutskottet motsatte sig vid stiftandet av nuvarande självstyrelselag.<sup>25</sup> För att förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen ska kunna ändras på ett sätt som påverkar innehållet i bestämmelserna i självstyrelselagen, krävs det redan i nuläget att detta sker i ett lagstiftningsförfarande som följer självstyrelselagens lagstiftningsordning. Förslaget återför tolkningen av 27 § 1 punkten i självstyrelselagen till vad den sedan stiftandet av nuvarande självstyrelselag bör vara eller ha förblivit vid.

Av att det i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen hänvisades till bestämmelsen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och vad som i enlighet med 22 § i grundlagen följer för det allmänna inom självstyrelsen, följer inte nya konsekvenser i förhållande till nuläget, vilka begränsade tillämpningen på Åland av den nuvarande grundlagen eller skyldigheten för det allmänna att på Åland tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Förslaget inskränker därmed inte riksdagens lagstiftningsbehörighet för grundlagen.

---

24 RP 1/1998 rd, s. 76, 121 och 127.

25 Se tidigare fotnot 4.

Önskar man enligt förslaget emellertid säkerställa landskapets lagstiftningsbehörighet för vissa särskilda frågor i förhållande till reglering i grundlagen, bör man uppmärksamma att sådan behörighet som avses vara en uttrycklig avvikelse från grundlagen, åtminstone till denna del uttryckligen bör anges genom särbestämmelser i självstyrelselagen.<sup>26</sup> Sådan är lagstiftningstekniken för bestämmelserna i självstyrelselagen om hembygdsrätt, näringsrätt och språk, vilka är uttryckliga avvikelser från bestämmelserna i 2 kap. i grundlagen om äganderätten, näringsfriheten och nationalspråken. Arbetsgruppen noterar dock svårigheten att på förhand uttömmande identifiera bestämmelser i grundlagen och tolkningar av grundlagen som kunde förutsätta särbestämmelser i självstyrelselagen för att inte inverka på lagtingets lagstiftningsbehörighet.

I fråga om detaljerade rättighetsbestämmelser i grundlagen kan man inte med säkerhet utesluta att det i något enskilt fall vid lagstiftningskontrollen av en landskapslag, kan uppstå en kollision mellan grundlagens bestämmelse och tolkningen av behörighetsbestämmelserna i självstyrelselagen enligt lösningen i den antagna landskapslagen. Saken kan aktualiseras i samband med lagstiftningskontrollen av en landskapslag eller vid en domstol med stöd av 106 § i grundlagen. Frågan är då hur kollisionen mellan grundlagen och landskapslagen i det enskilda fallet ska lösas genom ett samtidigt beaktande av bestämmelserna i självstyrelselagen och den ställning självstyrelselagen har i statsförfattningen och folkrätten. En uttrycklig bestämmelse i självstyrelselagen, som möjliggör en avvikelse på Åland från grundlagsbestämmelsen, möjliggör att man med stöd av 69 § i självstyrelselagen får ge självstyrelselagens bestämmelse företräde i förhållande till grundlagen. Till den del särbestämmelser ingår i självstyrelselagen, vilka är avvikelser från grundlagen, tillämpas grundlagen fortsättningsvis inte på Åland. I nämnda situation förhindrar 69 § i självstyrelselagen vid lagtillämpningen effektivt att motsvarande grundlagsbestämmelse ges företräde.

Ett exempel på en särbestämmelse finns nedan om rösträttsåldern i kommunala val på Åland. Bestämmelsen kunde ingå i förteckningen över lagtingets lagstiftningsbehörighet (se nuvarande självstyrelselags 18 § 4 punkt) och lyda

---

26 Se Justitiekanslerns i statsrådet utlåtande hösten 2021 över remissutkastet till Ålands självstyrelselag och Antero Jyränki, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000.

## X §

*Lagtingets lagstiftningsbehörighet*

Lagtinget har lagstiftningsbehörighet i fråga om ...

---

x) kommunindelning, kommunala val *inklusive rösträtt och valbarhet i sådana val*, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare,

---

Huruvida en sådan särbestämmelse gällande Åland om rösträtten och valbarheten i kommunala val är att se som en uttrycklig inskränkning av grundlagens tillämpning på Åland eller som en återställande av landskapets behörighet över tid för kommunala val, beror på om frågan besvaras på rikshåll eller på åländskt håll.

Det är inte möjligt att förutse all rättsutveckling eller kommande ändringar av grundlagen. Lösningalternativet med vissa särbestämmelser i självstyrelselagen i förhållande till detaljerade bestämmelser i grundlagens 2 kap. innebar för framtiden å ena sidan att man inte kan utesluta helt att en särbestämmelse i självstyrelselagen kan i ett enskilt fall bedömas saknas i något ärende som tidigare genom landskapslag under lagstiftningskontrollen med stöd av självstyrelselagen härletts att höra till landskapets behörighet. Å andra sidan är det med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna svårt att vid sidan av 69 § i självstyrelselagen formulera en generell bestämmelse i 27 § 1 punkten i självstyrelselagen om vilka alla situationer landskapets lagstiftningsbehörighet omfattar i förhållande till 2 kap. i grundlagen eller hur sistnämnda kapitel måhända i framtiden utvecklas. Sådana under beredningen av en ny självstyrelselag tidigare formulerade förslag, som bedömts kunna inskränka riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland i fråga om särskilt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheter, har kritiserats av vissa remissinstanser.

Skulle grundlagen revideras, bör man mot bakgrund av ovan nämnda problematik i fråga om nya eller omformulerade grundrättsbestämmelser, vara uppmärksam på konsekvenserna av grundlagsförslaget på lagtingets lagstiftningsbehörighet och behovet av att reglera frågan i självstyrelselagen (se också nedan lösningalternativ 5) Hörande av Ålands lagting över grundlagsändringar).

2) *Genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna på Åland utan att de inskränker landskapets lagstiftningsbehörighet*

27 §

*Rikets lagstiftningsbehörighet*

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om:

1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag med beaktande av bestämmelserna i 69 § 1 mom. i denna lag och att lagtingets behörighet inte härigenom inskränks samt att närmare bestämmelser om genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna sker genom lagtingslag i de fall saken hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet,

---

Förslaget syftar till att uttryckligen trygga lagtingets lagstiftningsbehörighet. I lösningsalternativet föreskrivs ett generellt tillägg som begränsade riksdagens lagstiftningsbehörighet till den del lagtingets behörighet inskränks av grundlagen. Istället för "tillgodoseende" av de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter används "genomförande".

Förslaget avser återföra tolkningen av 27 § 1 punkten i självstyrelselagen till vad den sedan stiftandet av nuvarande självstyrelselag bör vara eller ha förblivit vid i fråga om landskapets lagstiftningsbehörighet, också sådan den över tid härletts genom lagstiftningskontrollen av landskapslagar. Huvudsyftet med förslaget är att med en generell bestämmelse förhindra att riket ensidigt genom en grundlagsändring kan ändra, begränsa eller inskränka landskapets lagstiftningsbehörighet, sådan denna följer enligt eller med stöd av bestämmelserna i självstyrelselagen. Bestämmelsen avser poängtera att självstyrelselagens bestämmelser om landskapets lagstiftningsbehörighet, sådana de tolkats vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar, alltid har företräde framom grundlagens 2 kap.

Bestämmelsen avser inte förutsätta särbestämmelser i självstyrelselagen, som utgjorde uttryckliga avvikelser från grundlagens 2 kap. Förslagets effekt är att det kan inskränka riksdagens lagstiftningsbehörighet för grundlagen. I och med att förslaget innefattar en slags generell företrädesprincip för landskapets lagstiftningsbehörighet i förhållande till grundlagen, kunde bestämmelsen i enskilda fall medföra en inskränkning eller utvidgning på Åland av individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter sådana de ingår i 2 kap. i grundlagen. Förslaget har likheter med det förslag som grundlagsutskottet motsatte sig vid stiftandet av nuvarande självstyrelselag (GrUB 15/1991 rd), som emellertid gavs före grundrättighetsreformen och grundlagen.

Att den allmänna rösträttsåldern om 18 år i kommunala val infördes i 14 § 3 mom. grundlagen, fick på Åland vid lagstiftningskontrollen av en landskapslag innefattande en rösträttsålder om 16 år i kommunala val den konsekvensen att lagen förordnades att förfalla. Detta trots att uttryckligen kommunala val enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Före grundrättighetsreformen trädde i kraft hade man med stöd av nämnda bestämmelse vid lagstiftningskontrollen av den dåvarande vallagen för landskapet Åland härlett att rösträttsåldern om 18 år på valdagen i kommunala val hörde till landskaps lagstiftningsbehörighet.

*3) Landskapet genomför mänskliga rättigheter och internationella förpliktelser inom lagtingets behörighet, men exkluderas i huvudsak från skyldigheten att tillgodose grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. i grundlagen*

Lösningalternativet innebär att landskapet Åland är förpliktat att genomföra sådana mänskliga rättigheter som hör till rättsområden inom landskaps lagstiftningsbehörighet och internationella förpliktelser som lagtinget gett sitt bifall till. Genom särbestämmelsen i 27 § 1 mom. i självstyrelagen exkluderas landskapet i huvudsak från tillämpningen av 2 kap. i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Avsikten är dock inte att helt exkludera landskapet från tillämpningen av grundlagens 2 kap. Bestämmelserna i 21 och 22 § i grundlagen i fråga om rättskyddet och det allmännas skyldighet att tillgodose mänskliga rättigheter inom lagtingets behörighetsområden skulle fortsättningsvis gälla på Åland. Bestämmelsen kunde formuleras som följer:

#### 27 §

##### *Rikets lagstiftningsbehörighet*

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om:

1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag med beaktande av bestämmelserna i 69 § 1 mom. i denna lag och att grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte, förutom i fråga om bestämmelserna om rättskyddet och respekten för de mänskliga rättigheterna, gäller på Åland till den del dessa rör rättsområden som hör till landskaps lagstiftningsbehörighet och så att genomförandet av de mänskliga rättigheterna och internationella avtal som binder lagtinget i dessa fall sker genom lagtingslag,

---

Genom uttryckliga bestämmelser i självstyrelselagen är det möjligt att göra avvikelser från grundlagen. För att en bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till ska träda i kraft på Åland till den del den gäller ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, förutsätts enligt 59 § 1 mom. i självstyrelselagen att lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Det här innebär att t.ex. en konvention om mänskliga rättigheter blir i fråga om bestämmelser i den som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet tillämplig på Åland endast om lagtinget gett sitt bifall till den lag eller förordning genom vilken konventionen satts i kraft. Till den del bestämmelserna i en ratificerad konvention hör till rikets lagstiftningsbehörighet, har den genom riksdagens och/eller statsrådets beslut däremot blivit gällande också på Åland.

I dag gäller på detta sätt samtliga internationella fördrag och konventioner i fråga om mänskliga rättigheter även på Åland. Olika länder genomför de internationella förpliktelser som avser mänskliga rättigheter på olika sätt och det finns inte något internationellt krav på att de ska genomföras genom konstitutionell rätt (t.ex. genom grundlag). Mot denna bakgrund föreslås i bestämmelsen att landskapet är exkluderat från tillämpningen av 2 kap. i grundlagen.

Liksom i alternativ 2) är avsikten med förslaget att *återföra tolkningen av 27 § 1 punkten i självstyrelselagen till vad den sedan stiftandet av nuvarande självstyrelselag bör vara eller ha förblivit vid i fråga om företrädet för landskapets lagstiftningsbehörighet till den del motsvarande bestämmelser kan ingå i grundlagen.* Huvudsyftet med förslaget är också att exkludera självstyrelsen i huvudsak från tillämpningen av grundlagens 2 kap. på rättsområden som hör till dess lagstiftningsbehörighet. Oavsett ska självstyrelsemyndigheterna i landskapslag genomföra de mänskliga rättigheterna. Fråga skulle dock inte vara om att helt utesluta effekten av grundlagen inom självstyrelsen. När det gäller 21 och 22 § i grundlagen om rättskyddet och till den del där regleras tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna kunde förslaget till 27 § 1 punkten i självstyrelselagen kompletteras med särbestämmelser som gäller rättskyddet för myndigheter, god förvaltning och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna på rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Formuleringen av sådana särbestämmelser och andra hänsyn kan förutsätta att 27 § 1 punkten anpassas i fråga om sin ordalydelse i lösningsalternativet ovan. En sådan särbestämmelse om god förvaltning skulle således utgöra en avvikelse i självstyrelselagen i förhållande till motsvarande bestämmelse i grundlagen och kompletteras genom lag av de grunder för god förvaltning som redan finns i 2 kap. förvaltningslagen för landskapet Åland (Ålands författningssamling 2008:9).

Förslaget kunde ytterligare kompletteras med att i 19 § i självstyrelselagen om lagstiftningskontrollen av landskapslagar skriva in en uttrycklig bestämmelse om att man vid lagstiftningskontrollen får granska genomförandet av de mänskliga rättigheterna i förhållande till de internationella förpliktelser som binder Åland inom lagtingets lagstiftningsbehörighet. Frågan om landskapslagars förhållande till grundlagen och internationella förpliktelser och om saken uttryckligen bör regleras som en vetorättsgrund för republikens president i 19 § i självstyrelselagen, har dock inte närmare behandlats av arbetsgruppen.

Med denna generella bestämmelse förhindras att riket ensidigt genom en grundlagsändring kan ändra, begränsa eller inskränka landskapets lagstiftningsbehörighet, sådan denna följer enligt eller med stöd av bestämmelserna i självstyrelselagen. Bestämmelsen avser poängtera att självstyrelselagens bestämmelser om landskapets lagstiftningsbehörighet har företräde framom grundlagen och den utgör som en särbestämmelse en uttrycklig avvikelse inom ramen för självstyrelsen från grundlagen.

För närvarande saknas det i självstyrelselagen bestämmelser om landskapets nationella ansvar för efterlevnaden av mänskliga rättigheter på rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Som en följd av förslaget blir de nationella miniminivåer för efterlevnaden av vissa grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. i grundlagen, inte gällande inom landskapets lagstiftningsbehörighet, men de gäller fortsättningsvis på Åland på rättsområden som hör till rikets behörighet. EU:s grundrättighetsstadga och de mänskliga rättighetskonventioner som gäller på Åland, gäller fortsättningsvis också inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Förslaget inskränker riksdagens lagstiftningsbehörighet för grundlagen och även det allmännas skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen.

#### 4) Bifall av Ålands lagting till ändringar av grundlagen eller rikslagstiftning

Landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen har anfört att bestämmelsen i 28 § 1 mom. i självstyrelselagen<sup>27</sup> bör omformuleras att omfatta också lagtingets bifall till ikraftträdelsen på Åland av rikslagar som rör svenska språket på Åland och lyda exempelvis:

#### 28 §

##### *Rikslagar som har särskild betydelse för landskapet*

Utan lagtingets bifall träder en ändring av grundlag eller annan rikslag inte i kraft i landskapet, såvitt det är fråga om *krav på andra språk än svenska eller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet.*

Bestämmelsens nuvarande lydelse har sitt ursprung i 1951-års självstyrelselag. Då infördes i självstyrelselagen bestämmelser om näringsrätt och hembygdsrätt. Nuvarande bestämmelse i 28 § 1 mom. i självstyrelselagen innefattar lagtingets bifall till ikraftträdandet på Åland för en sådan ändring av grundlag eller annan rikslag som anger principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet.

Motivet till den föreslagna kompletteringen av 28 § 1 mom. i självstyrelselagen är att bättre än i nuläget trygga det svenska språkets ställning på Åland, sådant det i övrigt redan regleras i självstyrelselagen. Förslaget avser vara ett skydd för Åland mot eventuella framtida ändringar av bestämmelser om språk i grundlagen eller

27 I självstyrelselagen ingår bestämmelser där det föreskrivs om bifall av Ålands lagting som förutsättning för att vissa bestämmelser ska träda i kraft också på Åland. Bestämmelser om lagtingets bifall ingår för närvarande i:

- 28 § 1 mom. i självstyrelselagen, enligt vilken utan lagtingets bifall träder en ändring av grundlag eller annan rikslag inte i kraft i landskapet, såvitt det är fråga om principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet,
- 29 § 2 mom. i självstyrelselagen, för vissa rättsområden inom rikets lagstiftningsbehörighet som nämns i 1 mom. kan med lagtingets samtycke lagstiftningsbehörigheten helt eller till vissa delar överföras genom rikslag på landskapet,
- 48 § 1 mom. i självstyrelselagen, enligt vilket om ändring av avräkningsgrunden bestäms genom rikslag med lagtingets samtycke,
- 59 § i självstyrelselagen, i fråga om ikraftträdelsen på Åland av sådana bestämmelser i ett fördrag eller en internationell förpliktelse som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet,
- 69 § i självstyrelselagen, föreskrivs om bifall av Ålands lagting för stiftandet, ändring, upphävande av och avvikelse från självstyrelselagen.



i rikslag. Förslaget innebar en trygghet för att sådana ändringar inte ensidigt från rikets sida kan påverka förutsättningarna att bo och verka på Åland enbart på svenska. Förslaget avser inte förbjuda andra språk eller ställa olika språkgrupper på Åland i olika ställning i förhållande till varandra, utan avser enbart förhindra en situation där det på Åland finns krav att inom privat eller offentlig sektor använda eller ta fram handlingar på andra språk än svenska.

Bestämmelsen blir exempelvis tillämplig på olika handlingar eller information som det enligt rikslag föreskrivs om att ska finnas tillgängliga. Om nya bestämmelser i exempelvis konsumentskydds- eller arbetarskyddslagstiftningen införs där det bara skulle ställas krav på information på finska eller på finska eller svenska skulle lagen träda i kraft på Åland, om lagtinget gav sitt bifall till den. Det skulle inte påverka tillämpningen av lagen i riket. Tillägget behövs för att trygga syftet med Ålands särställning enligt Nationernas Förbunds beslut, vilket är att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala traditioner. I Nationalspråksstrategin (Statsrådets publikationer 2021:87) anges att det är väsentligt att man tryggar möjligheten att bo på Åland och arbeta inom både offentlig och privat verksamhet utan kunskaper i finska.<sup>28</sup>

##### *5) Hörande av Ålands lagting över grundlagsändringar*

Om grundlagen ändras bör man fråga sig vilka implikationer ändringen får eller bör få för självstyrelselagen. Beroende på grundlagsändringens innehåll, kan det vara behövt att i propositionen bedöma dess konsekvenser på självstyrelselagen. Vissa grundlagsändringar förutsätter lagtingets bifall för att träda i kraft i landskapet (28 § 1 mom. i självstyrelselagen) och möjligheten att få bifall behöver redas ut på förhand, vilket i första hand sker med Ålands landskapsregering.

28 Utgångspunkten för stiftandet av rikslagar är att de inte utan grundlagsordning och lagtingets bifall kan stiftas att stå i strid med bestämmelserna i självstyrelselagen. Det här följer av lagstiftningsordningen för självstyrelselagen. Se även grundlagsutskottets roll enligt 74 § i grundlagen vid stiftandet av lagar. I 17 § 1 mom. i grundlagen anges att Finlands nationalspråk är finska och svenska. Nationernas Förbunds beslut från år 1921 innehåller bestämmelser om bevarandet av det svenska språket, kulturen och lokala sedvänjor på Åland. Som en del av den internationella sedvanerätten binder beslutet också Finland. Som en följd av Ålandsöverenskommelsen ingår det särbestämmelser om språket på Åland i självstyrelselagen. Enligt självstyrelselagens 36 § är landskapet Åland enspråkigt svenskt, för att nämna en av flera bestämmelser. Bestämmelsen i 17 § 1 mom. i grundlagen är därmed inte tillämplig på Åland och en ändring av den träder inte heller i kraft på Åland. Exempelvis i 7 § i språklagen (423/2003) ingår en bestämmelse som hänvisar till att i landskapet Åland tillämpas bestämmelserna om språk i självstyrelselagen.

Det föreslås ett nytt förfarande som inkorporerar hörande av Ålands lagting. Förslaget ändrar inte den nuvarande bestämmelsen i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen om hörande. I praktiken avser sistnämnda bestämmelse hörandet av Ålands landskapsregering under lagberedningen i statsrådet och det gäller lagförslag som är av särskild betydelse för landskapet<sup>29</sup>. Hörandebestämmelsen avser rikslagar som avses träda i kraft på Åland. Den bestämmelsen som nu föreslås avser däremot gälla ett särskilt hörande av Ålands lagting i samband med grundlagsändringar. Bestämmelsen kunde finnas i dels självstyrelselagen, dels riksdagens arbetsordning. Bestämmelsen skulle komplettera den allmänna bestämmelsen om hörande av landskapet och komma som ett tillägg under riksdagsbehandlingen i utredningen av landskapets synpunkter, förutsatta att ett hörande inte är uppenbart onödigt. Bestämmelsen i självstyrelselagen föreslås lyda:

28 §

*Rikslagar som har särskild betydelse för landskapet*

-----  
 Innan riksdagen fattar beslut om en ändring av grundlagen, ska utlåtande inhämtas av Ålands lagting, om detta inte är uppenbart onödigt.”  
 -----

Förslaget förutsätter fortsatt beredning så att man också kompletterade Riksdagens arbetsordning.

## 1.4 Förhands- och efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet i riket och inom självstyrelsen

### 1.4.1 Beskrivning av öppna frågeställningar – effekten av grundlagsutskottet ställningstaganden vid stiftandet av lagar

I de tidigare skedena av självstyrelselagens existens har det inte nämnvärt berörts hur självstyrelsen kan beaktas vid tillämpningen och tolkningen av grundlagen. I betänkandet av den parlamentariska Ålandskommittén hänvisas till grundlagsutskottets tolkningars betydelse, men att det måste beaktas att såväl de faktiska

29 Bestämmelsen föreslås ändrad, se Ålandsarbetsgruppens 2023 betänkande, justitieministeriets publikation 1/2024, <https://oikeusministerio.fi/sv/publikation?pubid=URN:ISBN:978-952-400-906-5>

förhållandena som lagstiftningens innehåll och systematik kan vara avvikande på Åland. Det kan därför i det enskilda fallet bli aktuellt att ett ställningstagande av grundlagsutskottet inte är direkt tillämpligt som sådant utan att det måste anpassas till de lokala förhållandena och den lokala lagstiftningen.<sup>30</sup>

I den tidigare beredningen har inte nämnvärt berörts hur man kan beakta självstyrelsen vid tillämpningen av grundrättigheterna och grundlagens bestämmelser i övrigt. Detta skulle förutsätta en utredning av vilka eventuella problem som har uppstått i samband med tolkningen och tillämpningen i självstyrelsesystemets lagstiftningskontroll. I samband med grundrättighetsreformen reviderades kriterierna för begränsningen av grundrättigheterna, men det har inte utretts närmare hur dessa kriterier har tillämpats vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar.<sup>31</sup>

En diskussion om på vilka sätt självstyrelsen kan eller borde beaktas i samband med tolkningen och tillämpningen av grundlagen uppfattar arbetsgruppen som viktig. Grundlagskontrollen och -tolkningen i Finland är koncentrerad till grundlagsutskottet, medan motsvarande funktion sköts av andra institutioner inom självstyrelsesystemet. Dessa institutionella asymmetrier medför att grundlagstolkningen i självstyrelsesystemet sker i en annan omgivning där tolkningssituationerna kan vara annorlunda och oprövade.

## 1.4.2 Lösningalternativ

### *Effekten på landskapslagar av grundlagsutskottets ställningstaganden*

Arbetsgruppens uppfattning är att någon enskild bestämmelse inte i detta skede behöver utarbetas för självstyrelselagen i fråga om tillämpligheten av eller möjligheten att på Åland avvika från grundlagsutskottets ställningstaganden givna i rikets lagberedning i situationer där landskapet för egen del har lagstiftningsbehörigheten. Grundlagsutskottet har inte någon roll i självstyrelsesystemet vad gäller lagstiftningskontrollen av landskapslagar enligt 19 § i självstyrelselagen. Genom en

30 Se 27 § 2 mom. i förslag till Ålands självstyrelselag i Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande. Justitieministeriets publikation 33/2017, s. 137–138.

31 Kriterierna är: 1) begränsningar kan införas endast via lag, 2) begränsningarna bör vara exakta och klart avgränsade, 3) motivet till begränsningarna bör vara klart godtagbart, 4) begränsningarna bör stå i rimlig proportion till det man vill uppnå med dem, 5) alla grundrättigheter har ett kärnområde som inte får röras genom begränsningarna, 6) berörda bör ha tillgång till rättsskyddsmedel och 7) mänskliga rättigheter bör respekteras. GrUB 25/1994 rd, s. 5.

bestämmelse gällande företrädet för bestämmelser i självstyrelselagen i förhållande till grundlagen, kunde i stället självstyrelselagens status som *lex specialis* i förhållande till grundlagen förtydligas (se nedan 1.6).

Arbetsgruppen bedömer att tillämpningen av en grundrättighetsbestämmelse i grundlagen eller tolkningen av en sådan inte i varje förekommande fall är eller behöver vara den samma på Åland som i riket. Essensen i självstyrelsen är uttryckligen den att den åländska lösningen i den tillämpade lagen och också den åländska tolkningen av en grundläggande fri- och rättighet kan vara en annan än tillämpningen och lösningen i riket.<sup>32</sup> Givetvis ska tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna ske inom de ramar de aktuella bestämmelserna i grundlagen, internationella människorättsfördrag och självstyrelselagen ställer.

Variationen illustreras i det avgörande om körförbudet som högsta domstolen avgjorde 2018 (HD 2018:16) och som prövade olika längd på körförbudet på Åland och i riket mot likställighetskravet i grundlagens 6 §.

Ett ställningstagande av grundlagsutskottet är således inte direkt tillämpligt eller förpliktande som sådant. Bedömningen i förekommande fall ska alltid anpassas till de lokala förhållandena och den lokala lagstiftningen. Tolkningen på Åland kan därför vara en annan än tolkningen i riket beträffande grundläggande fri- och rättigheters och mänskliga rättigheters innehåll. Det finns inte orsak att anse, i det asymmetriska system som gäller i Finland, att den ena lagstiftarens grundlagstolkning, dvs. grundlagsutskottets ställningstaganden, ska efterlevas när grundlagsenligheten av landskapslagar bedöms. Eftersom det inte finns något grundlagsutskott eller motsvarande organ med den funktionen på Åland är det främst tolkningarna i Ålandsdelegationen och högsta domstolen som utgör tolkningsunderlaget vid stiftandet av landskapslagar och bedömningen av lagförslagets förhållande till självstyrelselagen och grundlagen.<sup>33</sup>

---

32 Dessa institutionella asymmetrier medför således det att grundlagstolkningen i självstyrelsesystemet sker i en annan normativ omgivning än i riket och att tolkningsituationerna kan vara annorlunda. Markku Suksi har illustrerat asymmetrin i sin bok *Ålands konstitution* (2005) på s. 537 och framfört skrivit om den på ss. 467–469 och 503–508.

33 Professor Markku Suksis utlåtande 29.1.2024 till arbetsgruppen.

### 1.4.3 Republikens presidents vetorätt och landskapslagar som uppenbart strider mot internationella fördrag

#### 1) Beskrivning av öppna frågeställningar

Högsta domstolens tolkningspraxis sedan årtionden tillbaka av 27 § 4 punkten i självstyrelselagen om att riket har lagstiftningsbehörigheten för förhållandet till utländska makter med beaktande av 9 och 9 a kap. i lagen, har medfört att en bestämmelse som uppenbart bedömts stå i strid med ett internationellt fördrag, i lagstiftningskontrollen har förordnats att förfalla trots att detta enligt ordalydelsen i 19 § i självstyrelselagen inte utgör en vetorättsgrund. En bestämmelse i en landskapslag får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser, förutsatt att en förpliktelse inom landskapets lagstiftningsbehörighet trätt i kraft också på Åland. S.k. stand still-klausuler utgör en egen problematik.

När det gäller EU-rätten har ett något motsvarande förfarande tillämpats. Om man i lagstiftningskontrollen funnit att en eller flera bestämmelser i en landskapslag stått i strid med en bestämmelse i EU-rätten har högsta domstolen till republikens president framställt att landskapslagen till dessa delar ska förordnas att förfalla. Så har man förfarit då det varit uppenbart att bestämmelserna varit i strid med EU-rätten. Så gott som undantagslöst har presidenten handlat i enlighet med framställningen.

Den praxis som utvecklats för användning av vetorätt vid fördragsbrott saknar som konstaterats uttrycklig rättsgrund i självstyrelselagen och kan uppfattas som onyanserad eller inkonsekvent i förhållande till landskapets exklusiva lagstiftningsbehörighet.

Den grundläggande systematiken bakom lagstiftningskontrollen innebär ju att republikens president biträdd av Ålandsdelegationen och högsta domstolen kontrollerar att landskapet i enlighet med bestämmelserna i självstyrelselagen haft kompetens att genomföra en viss lagstiftningsåtgärd. Om behörigheten överskridits kan presidenten utöva sin vetorätt. I kontrollen är det alltså fråga om att bedöma att lagtinget hållit sig inom sitt behörighetsområde. Det är inte fråga om att göra någon vidare bedömning av innehållet i bestämmelserna i landskapslagarna. Mot denna bakgrund är det logiskt att presidenten har makt att förklara att en landskapslag eller en del av den ska förfalla till de delar lagtinget konstateras ha saknat behörighet att utöva lagstiftningsmakt. På ett teoretiskt plan är det ju logiskt att en lagstiftningsprodukt som tillkommit utan att den lagstiftande församlingen haft juridisk befogenhet att fatta beslut om den ska anses ogiltig. Däremot är det inte givet att ett rättsinstitut med vetorätt som enda redskap är det bästa sättet att åtgärda de fall där det uppdragas att en bestämmelse i en landskapslag i något

avseende står i strid eller kan komma att stå i strid med unionsrätten. Det förefaller främmande för den ursprungliga tanken bakom lagstiftningskontrollen att ålägga republikens president uppgiften att ta ställning till innehållet i en bestämmelse i en landskapslag på ett rättsområde som ostridigt hör till landskapets lagstiftningsbehörighet för att utreda huruvida det strider t.ex. mot en detaljerad bestämmelse i ett direktiv eller något annat instrument i unionens sekundärlagstiftning. Vidare förutsätts det idag att presidenten ska pröva huruvida denna avvikelse är uppenbar. I praktiken omfattar vetorätten däremot inte luckor i landskapslagstiftningen.

## *2) Lösningalternativ*

Frågan är mångfacetterad. Frågan om en lags förhållande till ett fördrag kan vara komplicerad och det kan vara mycket svårt att bedöma om en lag innebär ett riktigt genomförande t.ex. av ett EU-direktiv. När det gäller lagstiftningens förhållande till unionsrätten är det EU-domstolen som i sista hand gör bedömningen om unionsrättens krav har uppfyllts. Därför är det tveksamt om det är lämpligt att genom att utöva vetorätt föregripa tolkningen. I 59 d § i självstyrelselagen ingår bestämmelser om landskapet Ålands nationella ansvar i fråga om försummelser att genomföra EU-rättsakter och som fastställts av Europeiska unionens domstol. Å andra sidan har medlemsstaterna i enlighet med den lojalitetsplikt som åvilar dem enligt EU:s grundfördrag en skyldighet att efterleva grundfördragen och EU:s sekundärrätt.

I anslutning till lagstiftningskontrollen av landskapslagar är det resursmässigt krävande att bedöma huruvida en landskapslag i något avseende kan uppenbart anses strida mot unionsrätten eller en internationell förpliktelse som binder Åland. Ett iakttagande av nämnda praxis i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslagar är främst ägnat att förebygga ingripanden från EU:s institutioner i fråga om Finlands ansvar som medlemsstat för efterlevnaden av unionsrätten. Ansvaret för implementeringen åvilar med stöd av självstyrelselagens behörighetsfördelning självstyrelsemyndigheterna. Övervakningen av unionsskyldigheterna för medlemsstaten ankommer på unionens organ, kommissionen och ytterst på EU-domstolen och borde inte utan vägande skäl också ges de myndigheter som handhar uppgifter i anslutning till lagstiftningskontrollen av landskapslagar. En ingående analys av de skyldigheter som åvilar självstyrelsen vid genomförande av EU-rättsakter bör antas bli utförd under beredningen av landskapslagarna vid landskapsregeringen. En följd av Högsta domstolens praxis är emellertid att de som handhar lagstiftningskontrollen av landskapslagar, har en skyldighet att enligt principerna för en god förvaltning och för att efterleva exempelvis EU:s grundfördrag uppmärksamma eventuella uppenbara avvikelser från internationella förpliktelser som binder Åland.

Rättsläget som uppkommit genom högsta domstolens praxis beskrevs i regeringens proposition år 2002 med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 18/2002 rd, s. 5-6). Saken kommenterades av grundlagsutskottet som gjorde ett uttalande om en snabb utredning av saken och ändring av självstyrelselagen (GrUB 7/2002, s. 5-6). Dåvarande förvaltningsrådet vid högsta förvaltningsdomstolen Niilo Jääskinen gjorde år 2006 en utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar (Justitieministeriets publikationer 2006:2). Utifrån sin analys lade utredningsmannen fram ställningstaganden och rekommendationer. Beträffande kontroll av landskapslagars överensstämmelse med unionsrätten föreslogs då inte någon ändring i högsta domstolens praxis.

Arbetsgruppen konstaterar att man inte kunnat beakta frågorna i anslutning till unionsrätten vid stiftande av den gällande självstyrelselagen. Som följd av den europeiska integrationen ingick Finland först EES-avtalet och blev sedan från år 1995 medlem av Europeiska unionen. Detta medförde omfattande ändringar i lagstiftningen under en pressande tidsram. En stor del av unionslagstiftningen berörde områden inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Det var viktigt att Finland korrekt och i tid kunde uppfylla de omfattande förpliktelser anslutningsavtalet medförde. Mot denna bakgrund och i avsaknad av mera nyanserade bestämmelser i självstyrelselagen är det förståeligt att man då också såg brister i genomförandet i landskapslagstiftningen av direktiv som en omständighet som inverkar på rikets förhållande till främmande makter. Det är emellertid i en annan kontext lagstiftningskontrollen sker idag. Beaktande av unionsrätten sker som en naturlig del av lagberedningen. Samarbetet mellan landskapets och rikets myndigheter vad gäller genomförandet av unionsrätten är idag gott.

Fråga är om man vid en totalreform av självstyrelselagen kunde skapa ett mera utvecklat system för att åtgärda de fall där man i lagstiftningskontrollen finner att en landskapslag eller en bestämmelse däri kan stå i strid med unionsrätten. Med beaktande av att en av Europeiska kommissionens grundläggande uppgifter är kontrollen av att medlemsstaternas lagstiftning uppfyller kraven i unionsrätten förefaller det befogat att söka en särlösning just för de frågor som anknyter till detta i den nationella lagstiftningskontrollen.

Inom arbetsgruppen har det framkastats en tanke om ett system där Ålandsdelegationen och högsta domstolen skulle påvisa eventuella konflikter mellan landskapslagstiftningen och unionsrätten på samma sätt som idag, men där republikens president till största delen skulle befrias från denna uppgift då hen överväger att använda sin vetorätt. Högsta domstolens utlåtande kunde till dessa delar vara en anmärkning som riktades till landskapet. Efter det ärendet återkommit från högsta domstolen och presidenten skulle lagtinget ges möjlighet att själv åtgärda det

problem som framkommit i lagstiftningskontrollen. Vidare kunde man bredda sakkunskapen om EU-rätten i lagstiftningskontrollen genom att genomföra det förslag som tidigare framkastats om att utlåandet till republikens president skulle ges av de högsta domstolarna gemensamt i en sammansättning med justitieråd såväl från högsta domstolen som högsta förvaltningsdomstolen. Det är uppenbart att en anmärkning i regel skulle leda till att misstag rättades på ett sätt som avspeglar såväl landskapets skyldigheter som ansvar för genomförande av EU-rätten. Även bestämmelserna i 9 och 9a kapitlet i självstyrelselagen om landskapets nationella skadeståndsansvar säkrar en riktig användning av EU-rätten. Ur medborgarnas synpunkt innehåller EU-rätten dessutom säkerhetsmekanismer såsom principen om EU-rättens företräde och vissa rättsakters direkta effekt.

Högsta domstolens tolkning av 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har över tid gett upphov till ställningstaganden av grundlagsutskottet och flera utredningar vid justitieministeriet. Under reformen av självstyrelselagen har man inte nått samstämmighet i fråga om att ta in denna vetorättsgrund i självstyrelselagen eller uttryckligen ange att landskapslagars förenlighet med internationella förpliktelser som binder Åland inte är föremål för vetorätt. Det närmare samarbetet mellan landskapets och rikets myndigheter som delvis redan genomförts, som förslagen i detta betänkande strävar till att fördjupa och som givetvis även omfattar lagstiftning med anknytning till unionsrätten ger möjlighet att bedöma frågan om genomförande av EU-rätten i ett alldeles annat sken än då den ifrågavarande rättspraxisen bildades och bedömdes i början av Finlands medlemskap i Europeiska unionen för snart trettio år sedan.

För att man ska kunna ändra på den vetogrund som under drygt två årtionden befästs genom rättspraxis, förutsätts det lagstiftningsåtgärder i självstyrelselagen. Även om arbetsgruppen i sitt mandat har rätt att på eget initiativ uppta frågor i anknytning till totalreformen av självstyrelselagen till behandling, anser arbetsgruppen att en bedömning av den problematik som här uppskisserats kräver ett bredare underlag än vad arbetsgruppen under sitt mandat kan genomföra.

Enligt arbetsgruppen bör en sådan bedömning göras i tätt samarbete mellan justitieministeriet, landskapsregeringen och åtminstone kansliet för republikens president, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, statsrådets kansli och utrikesministeriet.

Arbetsgruppen understöder att det nuvarande förfarandet enligt 20 § 3 mom. i självstyrelselagen, som gäller skyndsamt ikraftträdande för lagtingets budgetlagar, utvecklas att omfatta också ett skyndsamt genomförande i landskapslag av Europeiska unionens lagstiftning eller internationella förpliktelser som är bindande för



Åland. Fråga är om situationer då EU-rätten eller andra internationella förpliktelser som binder landskapet förutsätter att en landskapslag stiftas och det finns särskilda skäl för att landskapslagen ska träda i kraft snabbt. Också i sådana situationer bör lagtinget kunna bemyndiga Ålands landskapsregering att bestämma att landskapslagen helt eller delvis ska träda i kraft redan innan Ålandsdelegationen gett utlåtande om den. Saken utreddes första gången av justitieministeriets Ålandsarbetsgrupp 1998/99 och tanken fick i anslutning till remissen år 2021 av utkastet till ny självstyrelselag understöd inom statsrådet.

## 1.5 Samordning av grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser i form av s.k. parallellbestämmelser i självstyrelselagen

### 1.5.1 Beskrivning av frågeställningar som är öppna

Under största delen av 1900-talet följde Finland en nordisk tradition där i grundlag främst fastställdes beslutsprocedurer för statsorganen. Självstyrelselagen har inte varit något undantag i det avseendet, utan lagen har främst fungerat som en institutionell ram för institutionerna i självstyrelsesystemet och reglerat relationerna mellan staten och självstyrelsen. Före ikraftträdandet av grundlagen verkar det inte ha skett någon aktiv samordning av självstyrelselagens innehåll med rikets grundlagar. Senare har det skett en viss samordning mellan självstyrelselagen och grundlagen. I grundlagen har intagits hänvisningar till självstyrelsen och självstyrelselagen.<sup>34</sup> I självstyrelselagen finns s.k. parallellbestämmelser som har sin motsvarighet och sitt ursprung i grundlagen.<sup>35</sup>

Delvis verkar dylika bestämmelser ha förts in i självstyrelselagen efter att grundlagens bestämmelser också har ansetts gälla inom självstyrelsen i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslagar. Å ena sidan kan dessa lagstiftningslösningar förbättra transparensen, särskilt om det är oklart till vilken del och hur grundlagens bestämmelser gäller inom självstyrelsen.<sup>36</sup> Å andra sidan kan sådana lösningar medföra risker om det sker senare ändringar i grundlagen av bestämmelser som har sin

34 Se 75 och 120 § i grundlagen.

35 Jfr 21 § 1 mom. i självstyrelselagen och 80 § 1 mom. i grundlagen.

36 Till den delen har det också påpekats att grundlagens 1 kap. delvis brister i transparens, eftersom kapitlet ger uttryck för enhetsstatens princip medan självstyrelsen först nämns i 75 §. Se Antero Jyränki – Jaakko Husa, *Konstitutionell rätt*. Talentum 2015, s. 119.

motsvarighet i självstyrelselagen. I en vidare bemärkelse är samordningsproblemet inte avgränsat till förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, eftersom båda författningarna också har anpassats till EU-medlemskapet och unionsrätten.<sup>37</sup>

I den regeringsproposition som gäller grundlagen, har grundlagen beskrivits som att den "skiljer sig från andra lagar såtillvida att den utgör en ram för hela den nationella rättsordningen" och att som materiell utgångspunkt för den kan ställas "kravet att grundlagen på ett heltäckande sätt skall reglera utövningen av offentlig makt samt relationerna mellan det allmänna och den enskilda individen". Vidare konstateras att "i grundlagen fastställs de rättsliga värden som samhällets och rättsordningens utveckling bygger på" (RP 1/1998 rd, s. 6). Av förarbetena till grundlagen framgår emellertid också att stiftandet av Finlands grundlag inte innebär någon ändring av Ålands ställning i Finlands statskick (RP 1/1998 rd, s. 177, GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).

Att grundlagen gäller på Åland innebär för närvarande att förutom de grundläggande fri- och rättigheterna, förutom till den del avvikelser ingår i självstyrelselagen, får bestämmelserna om demokrati- och rättsstatsprinciperna, sådana de framgår av 2 § i grundlagen, direkt tillämplighet på Åland. Bestämmelsen i 106 § om grundlagens företrädare är tillämplig även i förhållande till landskapslagarna (se i sistnämnt avseende GrUB 10/1998 rd s. 30). Bestämmelsen i 107 § i grundlagen om

---

37 Anpassning av självstyrelselagen till EU-medlemskapet (RP 307/1994 rd), ytterligare anpassning till EU-medlemskapet (RP 18/2002 rd), landskapets ställning i förhållande till EU-domstolen (RP 57/2009 rd) och lagtingets medverkan i övervakningen av subsidiaritetsprincipen (RP 77/2010 rd). Anpassning av grundlagen till EU-medlemskapet (RP 60/2010 rd).

förbudet att tillämpa bestämmelser i förordningar eller andra författningar på lägre nivå än lag som strider mot grundlagen eller mot lag, ingår beträffande landskapsförordningar i 60 § 1 mom. i nuvarande självstyrelselag.<sup>38</sup>

Bestämmelserna i 121 § 1–3 mom. i grundlagen om kommunal självstyrelse är tillämpligt på kommunala myndigheter på Åland. De ska efterlevas av lagstiftaren när lagstiftning antas för förverkligande av den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen som helhet har dock ett annat innehåll än i övriga Finland då t.ex. den offentliga strukturen på Åland är ordnad på ett annat sätt i och med självstyrelsen.

Även 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter gäller på Åland.

De allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster som avses i 125 § i grundlagen gäller på Åland med beaktande av att regleringen i övrigt vad gäller både landskapets tjänstemän och kommunernas tjänstemän på Åland faller inom åländsk behörighet samt kan avvika från regleringen i riket.

Likaså gäller på Åland, utifrån den behörighetsfördelning som följer av självstyrelselagen i utrikesärenden, det beslutsförfarande som enligt 8 kap. i grundlagen tillämpas på godkännande av fördrag för Finlands del, dock med iakttagande av de särskilda bestämmelserna i 9 och 9 a kap. i nuvarande självstyrelselag.

---

38 Sådana bestämmelser i 10 kap. grundlagen som uttryckligen reglerar justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter i förhållande till riksdagen och statsrådet, såsom 108 § 3 mom., 109 § 2 mom. och 112 § kan inte tillämpas analogt för lagtinget och landskapsregeringen. Justitiekanslern i statsrådet har i ett avgörande (17.2.2005, dnr 886/1/02) dragit slutsatsen att det inte följde av 108 § i grundlagen någon möjlighet att i en pågående lagberedningsprocess vid landskapsregeringen fästa landskapsregeringens uppmärksamhet vid laglighetsfrågor eller att ge landskapsregeringen utlåtanden i juridiska frågor. Utanför justitiekanslerns behörighet föll även övervakningen av lagstiftningsarbetet vid Ålands lagting eller dess utskott, vilken lagstiftningskontroll i första hand ankommer på lagtingets egna organ och ytterst, i fråga om antagna landskapslagar, på republikens president enligt 19 § i självstyrelselagen (L10/02/1/26). Detsamma gäller 11–116 § i grundlagen som rör åtal för ministrars lagstridiga förfarande i ämbetet och förfarandet vid prövningen av ministeråtal i riksdagen. Till lagtingets behörighet hör att lagstifta om sådan granskning och rapportering som bland annat rör landskapsregeringens och underlydande myndigheternas verksamhet inklusive ämbetsåtgärdernas laglighet. För närvarande finns en myndighet under lagtinget, Landskapsrevisionen, som med stöd av landskapslag utför motsvarande uppgifter som riksdagens revisorer och statens revisionsverk. Bestämmelserna om riksdagens interna organisation, arbetsformer och motsvarande samt bestämmelsen i 119 § om statsförvaltningen äger inte tillämpning i lagtingets och självstyrelsemyndigheternas verksamhet.

Bestämmelsen i 80 § 1 mom. i grundlagen om området för lag och förordningsmakten återfinns i 21 § 1 mom. i nuvarande självstyrelselag. Den reglering som motsvarar 80 § 2 mom. i grundlagen återkommer däremot inte i självstyrelselagen. I fråga om 80 § 3 mom. enligt vilken allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra rättsnormer ska utfärdas genom lag, hör det till lagtingets behörighet med stöd av 18 § 1 punkten i självstyrelselagen att anta en sådan landskapslag. En motsvarighet till 79 § i grundlagen om publicering och ikraftträdande av lagar infördes genom RP 18/2002 rd i 20 § 1 självstyrelselagen om ikraftträdande och publicering av landskapslagar.

## 1.5.2 Lösningsalternativ

### 1) Allmänna synpunkter

De parallellbestämmelser som för närvarande ingår i självstyrelselagen med förebild från grundlagen är få. De hänför sig till lagtingets utövning av sin lagstiftningsbehörighet, ingår i 20 §, 21 § 1 mom. och 60 § 1 mom. i självstyrelselagen. Bestämmelserna gäller ikraftträdandet och publicering av landskapslagar, utfärdande av landskapsförordningar med stöd av bemyndiganden i landskapslag samt lagenligheten av landskapsförordningar i förhållande till landskapslag och rikslagar som gäller i landskapet. Möjligheten för Ålands landskapsregering att utfärda landskapsförordningar är begränsad så att genom landskapslag ska det med förebild från 80 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag.

Vissa nya eller befintliga parallellbestämmelser har under beredningen av den nya självstyrelselagen ingått i utkastet till regeringens proposition. Förslagen har gällt bestämmelserna i 2, 80, 106, 121 och 124 § i grundlagen om demokrati- och rättsstatsprincipen, regleringen av individers rättigheter och skyldigheter mm. genom lag och möjligheten till förordningsbemyndiganden, grundlagens och självstyrelselagens företräde på Åland i förhållande till landskapslagar och rikslagar som gäller i landskapet, kommunal självstyrelse och överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Grundlagens bestämmelser om ministeransvarighet gäller inte inom landskapets behörighetsområden. Det har under beredningen av en ny självstyrelselag tagits fram ett förslag till en bestämmelse i lagförslaget om åtalsrätt för Ålands lagting av en minister vid landskapsregeringen (enligt propositionsutkastet Ålands regering). Bestämmelsen är därmed i högre grad att se som en utökning av landskapets

lagstiftningsbehörighet inom rättskipningen än som en parallellbestämmelse till grundlagen. Paragrafförslaget har dock kopplingar till de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt, som har sin grund i grundlagen. Om målsägares avsaknad av åtalsrätt i vissa fall föreskrivs också i grundlagen.

Under beredningen har det diskuterats en parallellbestämmelse i förhållande till folkkrätten i fråga om Ålands demilitarisering och neutralisering. Den bör utredas ytterligare. Bedömningsrådet för lagstiftningen ansåg i sitt utlåtande över 3 § i utkastet till Ålands självstyrelselag våren 2022, att konsekvenserna av att bestämmelsen ingick i utkastet till lagförslag var, i förhållande till den aktuella lägesbilden, bristfälligt utredd. Konstaterandet av det rådande läget hade enligt specialmotiveringarna intagits i lagförslaget endast i deklaratoriskt syfte. Avsikten med bestämmelsen var således inte att med avvikelse från finländsk fördragstradition genom den transponera konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922), Ålandskonventionen, internrättsligt.<sup>39</sup> Som det framgår av paragrafförslagets ordalydelse nedan avses förslaget inte heller avsedd få någon från folkkrätten separat rättsverkan inom Finland.

Samordningsproblemen mellan grundlagen och självstyrelselagen understryks i situationer där sådana grundlagsbestämmelser upphävs eller ändras som i likartat utförande enligt självstyrelselagen gäller på Åland. Det man kan tänka på i sammanhanget är t.ex. grundlagens 80 § visavi självstyrelselagens 21 §. Om grundlagsbestämmelsen av någon orsak skulle upphävas, skulle självstyrelselagens

39 Utrikesutskottet har i sitt betänkande (UtUB 5/2009 rd – SRR 1/2009 rd) konstaterat att Ålands ställning som demilitariserat och neutraliserat område har befästs genom konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering från 1921 (den s.k. Ålandskonventionen, FördrS 1/1922) och med dåvarande Sovjetunionen 1940 genom den konvention angående Ålandsöarna som befäste demilitariseringen (FördrS 24/1940, FördrS 9/1948). Båda avtalen är internationellt bindande för alla parter. Arrangemanget som gäller Ålands ställning bidrar till att upprätthålla stabiliteten och säkerheten i Östersjöregionen. Ålands folkrättsliga, demilitariserade och neutraliserade särställning bör beaktas när Finlands militära samarbete inom EU och i internationella organisationer utvecklas. Utrikesutskottet har likaså i sitt betänkande (UtUB 5/2022 rd-SRR 1/2022, SRR 3/2022 rd, s. 12 punkt 49) konstaterat att Finlands anslutning till Nato inte inverkar på Ålands ställning som grundar sig på internationella avtal (konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering, FördrS 1/1922, och fördraget med Ryssland angående Ålandsöarna, FördrS 4/1940). Ålands ställning utgör heller inget hinder för anslutning. Demilitariseringen respekteras och Åland behåller sin folkrättsliga ställning. Finland har berett sig på att försvara Ålands alliansfrihet genom behövliga åtgärder i enlighet med de ovannämnda fördragsbestämmelserna.

bestämmelse förbli i kraft, ifall man inte från åländskt håll skulle anse den onödig och ge bifall till en sådan från grundlagsändringen separat ändring av självstyrelselagen som upphäver bestämmelsen.

Konsekvensen av parallellbestämmelser är därför att om grundlagen ändras, behöver landskapet involveras i lagberedningen för bedömningen av grundlagsförslagets konsekvenser i förhållande till självstyrelselagen. Avses rättsläget också framöver vara det samma i riket och på Åland, beaktas konsekvenserna av grundlagsändringen på självstyrelselagen och även självstyrelselagen föreslås ändrad. Då självstyrelselagen är en lag på egen grund, *sui generis*, bedömer lagtinget självständigt behovet av en ändring av självstyrelselagen och omfattningen av sitt bifall. Skyldigheten att involvera Ålands lagting särskilt vid en grundlagsändring, kunde understrykas med en bestämmelse i självstyrelselagen om hörande av Ålands lagting när grundlagsändringar bereds i riksdagen (se ovan 1.3.2 Lösningalternativ 5), s. 19).

*2) Förslag till parallellbestämmelser som tidigare framtagits under beredningen av en ny självstyrelselag*

#### 1 §

##### *Självstyrelsen och dess syfte*

Åland har självstyrelse enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Självstyrelsen ska bygga på demokratisk grund och tillkommer den åländska befolkningen, som företräds av Ålands lagting. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka det åländska samhällets och den åländska livsmiljöns utveckling. All utövning av offentlig makt inom självstyrelsen ska bygga på lag och i all sådan offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Till självstyrelsen hör lagstiftningsrätt, beskattningsrätt och ekonomiskt självbestämmande inom de ramar som självstyrelselagstiftningen anger. Genom denna lag eftersträvas en ordning där det åländska självbestämmandet kan stärkas och förändras i takt med samhällsutvecklingen.

#### 3 §

##### *Demilitariserad och neutraliserad status*

Ålands demilitarisering och neutralisering regleras av folkrätten.

## 6 §

*Kommunal självstyrelse*

Kommunförvaltningen på Åland ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning samt rösträtt och valbarhet i kommunalval, rösträtt i kommunala folkomröstningar och rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning utfärdas genom lagtingslag.

Kommunerna på Åland har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skatten utfärdas genom lagtingslag.

## 13 §

*Tjänsteåtal mot medlem av Ålands regering*

Åtal mot en medlem av Ålands regering för tjänstebrott behandlas vid Åbo hovrätt.

Beslut om att väcka åtal mot en medlem av Ålands regering som misstänks för tjänstebrott fattas av ett organ inom Ålands lagting som behandlar rättsliga ärenden, när åtalet gäller regeringsmedlemmens förfarande i ett ärende som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Tjänsteåtalsärendet blir anhängigt på framställning av den åklagare som riksåklagaren förordnat. Trots vad som i detta moment föreskrivs om rätten att åtala en medlem av Ålands regering, har justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman självständig åtalsrätt enligt 110 § 1 mom. i grundlagen.

Innan det organ vid lagtinget som avses i 2 mom. fattar sitt beslut ska det ge medlemmen av Ålands regering tillfälle att ge förklaring.

Närmare bestämmelser om anhängiggörandet av ärendet och förfarandet för behandling av den av riksåklagaren förordnade åklagarens framställning om väckande av åtal vid det organ inom lagtinget som behandlar rättsliga frågor utfärdas genom lagtingslag med beaktande av 28 § 1 mom. 10 punkten i denna lag [den tänkta bestämmelsen i lagutkastet avser riksdagens lagstiftningsbehörighet för domstolsväsendet och rättskipning med beaktande av bestämmelserna i 13 § och 6 kap. om den dömande makten],

Vid tjänsteåtal som avses i 2 mom. har målsäganden ingen självständig åtalsrätt.

## 37 §

*Förordningar och andra rättsnormer än lag*

Ålands regering kan med stöd av ett bemyndigande i en lagtingslag utfärda förordningar. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagstiftningen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lagtingslag.

Även andra myndigheter inom lagtingets lagstiftningsbehörighet än Ålands regering kan genom lagtingslag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningen av ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

I en förordning av Ålands regering kan det för vinnande av enhetlighet och överskådlighet tas in bestämmelser som till sin natur hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet, om de i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i en riksförordning. Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland påverkas dock inte av detta.

#### 44 §

#### *Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter*

Offentliga förvaltningsuppgifter inom lagtingets lagstiftningsbehörighet kan anförtros andra än Ålands myndigheter endast genom lagtingslag eller med stöd av lagtingslag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

## 1.6 Förslag till en bestämmelse om självstyrelselagens företräde

Grundlagens 75 § 2 mom. hänvisar till att angående "stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen". Denna bestämmelse kunde möjligen anses utgöra en grundlagsintern utgångspunkt i någon mån för motsvarande bestämmelser i självstyrelselagen för att trygga för åländska individer (och företag) samma, på moderna föreställningar baserad utövning av lagstiftningsmakt som gäller för rikslagstiftning med tillämpning i hela Finland eller enbart i riket.

Enligt arbetsgruppen kunde det till självstyrelselagen fogas en bestämmelse om självstyrelselagens företräde på Åland i förhållande i vissa fall till grundlagen, men även till rikslagar som gäller på Åland och landskapslagar. Förslaget har sin förebild i 106 § i grundlagen.



I utkastet till regeringens proposition den 2 juli 2021 ingick ett förslag till bestämmelse om företräde för både grundlagen och självstyrelselagen. Bestämmelsen bedömdes klarlägga situationen med avseende på lagprövning av landskapslagar i förhållande till grundlagen. Arbetsgruppen ifrågasätter dock inte grundlagsutskottets ställningstagande vid stiftande av grundlagen att 106 § i grundlagen också ska gälla landskapslagar.

Självstyrelselagen och landskapslagstiftningen bör, enligt vad som anförts ovan om grundlagsutskottets praxis, uppfattas utifrån ett perspektiv om ett visst materiellt oberoende som möjliggör ett till de åländska förhållandena anpassat tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Eftersom den åländska rättsordningen i form av landskapslagstiftning är i huvudsak offentligt rättslig till sin natur, är det främst myndighetsavgöranden som genom besvärsmekanismer aktualiseras som mål vid Ålands förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen. Därför kan det antas att administrativa mål skulle utgöra den huvudsakliga grunden för påståenden om oförenlighet med självstyrelselagen enligt en sådan paragraf. Då skulle ledning för tolkning av oförenligheten med självstyrelselagen sökas från vad t.ex. Ålandsdelegationen och högsta domstolen framfört i lagstiftningskontrollen av den aktuella landskapslagen. I ett sådant scenario skulle det sannolikt bli mindre vanligt att högsta domstolen skulle behöva, vid eventuell lagprövning av åländska mål som uppstått på basis av landskapets lagstiftningsbehörighet inom straffrätts- och privaträttsområdet, gå tillbaka till sina egna utlåtanden om t.ex. den aktuella lagen för att hitta grunder för eller emot företrädet och den direkta tillämpningen av självstyrelselagen.

Se ett förslag på bestämmelse nedan, i vilken rikslag är ersatt med begreppet riksdagslag och landskapslag med begreppet lagtingslag i enlighet med den terminologi som använts i utkastet till ny självstyrelselag:

xx §

*Företräde för självstyrelselagen*

Om tillämpningen av en bestämmelse i grundlagen, en riksdagslag eller en lagtingslag skulle strida mot denna lag eller jordförvärvslagen, ska domstolen ge bestämmelsen i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen företräde. Domstolen ska först utreda om den aktuella bestämmelsen i en riksdagslag enligt självstyrelselagen hör till riksdagens eller lagtingets lagstiftningsbehörighet.

I fråga om den föreslagna bestämmelsen som avser grundlagens, en rikslags eller en landskapslags förhållande till självstyrelselagen finns det inte behov av ett motsvarande uppenbarhetskrav som i 106 § i grundlagen. Grunden är att självstyrelselagen är *lex specialis* i förhållande till grundlagen till den del den i självstyrelselagen ingår uttryckliga avvikelser från grundlagen. I förhållande till grundlagen kompletterar förslaget tillämpningen av bestämmelsen om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen i 69 § i självstyrelselagen. Dessutom ska det beaktas att till den del lagtinget på Åland har lagstiftningsbehörigheten för ett rättsområde, är denna kompetens exklusiv i förhållande till riksmyndigheternas befogenheter på Åland.

## 2 Skötseln av riksavgifter vid myndigheter på Åland

### 2.1 Ålandsarbetsgruppens mandat

Till arbetsgruppens uppdrag hör att i förberedande syfte bedöma och utreda påförandet av riksavgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagstiftning. Frågeställningen inkluderar frågan om de åländska kommunernas och självstyrelsemyndigheternas riksavgifter och ersättning för dem.

### 2.2 Allmänna utgångspunkter för bedömningen

Den ovan nämnda frågeställningen berörs av de ställningstaganden grundlagsutskottet gav i samband med beredningen av välfärdsområdesreformen (GrUU 17/2021 rd – RP 241/2021 rd, GrUU 18/2022 rd – RP 56/2021 rd och GrUU 72/2022 rd – RP 190/2022 rd). Grundlagsutskottet förde i nämnda utlåtanden fram ett skyndsamt behov av att ändra nuvarande självstyrelselag som en följd av välfärdsområdesreformen.

I de två förstnämnda utlåtandena ovan lyfte grundlagsutskottet fram möjligheten att hos kommunerna på Åland kvarhålla riksavgifter integrerade i socialvården när motsvarande uppgifter i riket överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Utskottet hade också synpunkter på hur sådana befogenheter för riksavgifterna för kommunerna på Åland lämpligen bör ordnas lagstiftningsmässigt (GrUU 18/2022 rd, punkt 7–9).

Det tredje utlåtandet av grundlagsutskottet gällde effekten på 30 § i självstyrelselagen av att välfärdsområdena i riket övertog kommunernas uppgifter för bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos människor: "Lagen om ändring av smittskyddslagen (1149/2022) förutsätter enligt grundlagsutskottet i sakligt hänseende att de behövliga ändringarna föreskrivs i självstyrelselagen. Vid ändringen av självstyrelselagen ska man sörja för att regleringen är heltäckande så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen (GrUU 18/2022 rd, stycke 9 samt GrUU 72/2022 rd stycke 8 och 9). Dessutom kan det vid den ändring av självstyrelselagen som ansluter till smittskyddet på Åland vara

skäl att, förutom 30 §, granska också exempelvis 32 § om överenskommelseförordningar (GrUU 72/2022 rd, stycke 9).” Saken behandlas i Ålandsarbetsgruppens första betänkande (Justitieministeriets publikation 1/2024)<sup>40</sup>.

Inför arbetsgruppens första betänkande förde gruppen omfattande diskussioner om överenskommelseförordningsinstrumentet i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande 72/2022 rd. Man nådde inte samstämmighet om ändringsbehoven i fråga om 32 § i självstyrelselagen. Bedömningen och utredningen av frågan och resterande frågeställningar i grundlagsutskottet utlåtanden som hänförde sig till mandatet för arbetsgruppen enligt ovan, lämnades till detta betänkande.

Utgångspunkten för bedömningen av vilka förvaltningsuppgifter hos myndigheter på Åland som ska grunda sig på rikslagstiftning, är bestämmelserna om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket i självstyrelselagen. Enligt självstyrelselagen har lagstiftningsbehörigheten fördelats mellan landskapet och riket så att bestämmelser om de rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet finns i 18 § och bestämmelser om de rättsområden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet i 27 §. I 29 § finns dessutom bestämmelser om de rättsområden inom vilka lagstiftningsbehörigheten kan överföras till landskapet genom en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och som lagtinget gett sitt samtycke till. Behörighetsfördelningen mellan landskapets och rikets myndigheter i förvaltningsärenden, förvaltningsbehörigheten, motsvarar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, bortsett från de undantag och tillägg som nämns i 23 och 30 § i självstyrelselagen.

## 2.3 Riksuppgifter för självstyrelsemyndigheterna på Åland

### 2.3.1 Självstyrelsens riksuppgifter med stöd av självstyrelselagen

Självstyrelsemyndigheterna kan genom bestämmelser i självstyrelselagen påföras uppgifter i rikslagstiftning som i riket sköts av statliga myndigheter eller lokalförvaltningen. Sådana uppgifter ingår för närvarande i 30 § i självstyrelselagen.

---

40 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165403/OM\\_2024\\_1\\_ML.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165403/OM_2024_1_ML.pdf)

Fastställandet av landskapets förvaltningsansvar för vissa riksavgifter direkt i den gällande självstyrelselagens 30 § motiverades med att de redan tidigare hade överförts till landskapet genom överenskommelseförordning.<sup>41 42</sup> Ett sådant förvaltningsansvar för landskapet för riksavgifter anges enligt nuläget i 30 § 3, 8, 9 och 11 punkten i självstyrelselagen och avser befolkningskyddet, hanteringen av vissa farliga kemikalier (gifter), bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur samt konsumentrådgivning. För befolkningskyddet och konsumentrådgivningen föreskrivs att landskapets uppgifter anges närmare i överenskommelseförordning eller avtal. Det för konsumentrådgivningen nämnda avtalet enligt 30 § 11 punkten i självstyrelselagen är uppgjort som en överenskommelseförordning.

## 2.3.2 Självstyrelsens riksavgifter i överenskommelseförordning

### 1) Utvecklingen av instrumentet för överenskommelseförordning

Med stöd av självstyrelselagens bestämmelser kan landskapet också i överenskommelseförordning anförtros vissa förvaltningsuppgifter.<sup>43</sup> Överenskommelseförordningarna avgränsas till överföringen av uppgifter på statlig nivå, dvs. mellan riksmyndigheterna och självstyrelsemyndigheterna. Bestämmelser om möjligheten att överflytta statliga uppgifter på landskapet Åland eller vice versa genom förordning ingår i 32 § i självstyrelselagen. Begreppet riksmyndigheter i paragrafen har över tid uppfattats avse statliga myndigheter. Genom överenskommelseförordning är det inte i nuläget möjligt att föreskriva för självstyrelsemyndigheterna eller de åländska kommunerna om sådana myndighetsbefogenheter för riksavgifter som i riket finns hos kommunerna eller välfärdsområdena.

Genom överenskommelseförordning överflyttas myndighetsbefogenheter mellan nämnda myndigheter, sådana de anges i den på de överflyttade förvaltningsuppgifterna tillämpliga landskaps- eller rikslagstiftningen. Detta innebär att bestämmelsen i grundlagens 2 § 3 mom. om att all utövning av offentlig makt ska bygga på

41 RP 73/1990 rd, s. 81-82.

42 När den gällande självstyrelselagen stiftades förlängdes samtidigt giltighetstiden för vissa överenskommelseförordningar som annars hade upphävts automatiskt när 1951 års självstyrelselag upphävdes. Se republikens presidents förordning om fortsatt giltighet av vissa överenskommelseförordningar som har utfärdats med stöd av 1951 års självstyrelselag för Åland (1594/1992).

43 Specialmotiveringarna till 32 § 1 och 2 mom. i gällande självstyrelselag, se RP 73/1990 rd, s. 82 och 32 § 3 mom., se RP 307/1994 rd, s. 8.

lag, är beaktad i den på de överflyttade förvaltningsuppgifterna tillämpliga lagstiftningen. Förordningen reglerar själva överflyttningen av de lagstadgade maktbefogenheterna från landskapet till riket eller vice versa.

Förslaget att överföra förvaltningsuppgifter mellan landskapet och riket genom överenskommelseförordning ingick i kommittéberedningen av den första självstyrelselagen. Förslaget var enbart föremål för mindre preciseringsåtgärder i den påföljande beredningen av den första självstyrelselagen. Grundlagsutskottet föreslog ett tillägg om att överföringen kunde gälla antingen för viss tid eller tillsvidare (GrUB 1/1920 rd). Enligt 18 § i den första självstyrelselagen kunde uppgifter överföras för viss tid eller tillsvidare mellan republikens allmänna förvaltning och landskapsförvaltningen genom förordning och med landskapsnämndens begivande. I anslutning till riksdagsbehandlingen av förslaget till den första självstyrelselagen framfördes att avsikten med överenskommelseförordningarna var att riks- och landskapsförvaltningen skulle kunna "ändamålsenligt sammanjämkas och smidigt avpassa sig efter varandra." I den dåvarande rättslitteraturen hänvisades det också till överenskommelseförordningarnas avtalsliknande karaktär. Under den första självstyrelsetiden var det oklart hur överenskommelseförordningar kunde sägas upp. I vissa fall anpassades landskapslagar till grundprinciper som hade slagits fast i en överenskommelseförordning. I 1951 års självstyrelselag fördes in nya bestämmelser om uppsägningen av överenskommelseförordningar (20 § i 1951-års självstyrelselag). Ur förarbetena till den gällande självstyrelselagen framgår att överenskommelseförordningarna hade utnyttjats inom ett stort antal områden redan före 1990-talet.<sup>44</sup>

## *2) Tillämpningsområdet för en överenskommelseförordning*

Arbetsgruppen bedömer på ett allmänt plan att det inte finns principiella hinder för att utvidga tillämpningsområdet för 32 § i självstyrelselagen om överenskommelseförordning. Paragrafen kunde förutom uppgifter hos statliga myndigheter, även möjliggöra att för landskapsförvaltningen kunde anges sådana befogenheter eller uppgifter i rikslagstiftning som gäller på Åland och som i riket sköts av lokalförvaltningen, dvs. kommunerna och välfärdsområdena. En överenskommelseförordning kunde i det avseendet också precisera självstyrelsemyndigheternas skötsel av vissa

<sup>44</sup> Se Tulenheimokommitténs betänkande, statsminister Rafael Erich kommentar till 18 § i den första självstyrelselagen (Riksdagens protokoll av den 30 april 1920, s. 389). Ang. överenskommelseförordningarnas avtalsliknande karaktär, se (Rafael Erich, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll. JFT 1924, s. 72–157, 86. Om uppsägning av en sådan förordning, Artur Tollet – John Ugglå, Lagstiftning angående självstyrelse för Åland. Holger Schildts förlag. Helsingfors 1930, s. 93–94.

riksuppgifter enligt bestämmelser i självstyrelselagen. Frågan diskuterades omfattande i arbetsgruppen under beredningen av dess första betänkande, men lämnades att klargöras närmare i detta delbetänkande.<sup>45</sup> Arbetsgruppens betänkande utgick ifrån att de myndighetsbefogenheter som ska föreskrivas för landskapets riksuppgifter inom hälso- och sjukvården i många fall är omfattande och det kan därför ansluta svårigheter till att formulera dem heltäckande och på ett tydligt sätt enbart i självstyrelselagen.

I 121 § i grundlagen föreskrivs om den kommunala självstyrelsen. På grund av 121 § i grundlagen kan kommunerna på Åland påföras riksuppgifter endast genom lag. Som en följd av 121 § i grundlagen, kan överenskommelseförordning inte föreslås för en överföring av uppgifter från landskapet eller kommunerna på Åland till lokalförvaltningen i riket.

Ålandsdelegationens utlåtande ska inhämtas över ett förslag till överenskommelseförordning. I medlet av 1990-talet kompletterades 32 § så att det uttryckligen framgår att det är republikens president som utfärdar överenskommelseförordningar.<sup>46</sup> Överenskommelseförordningarna publiceras i Finlands författningssamling, men också i Ålands författningssamling.<sup>47</sup> I dagsläget gäller mer än fyrtio överenskommelseförordningar.

Ålandsdelegationen har i sin utlåtandepaxis ansett att den omständigheten att någon direkt överföring av beslutanderätt inte sker mellan landskapet och staten eller vice versa, inte utgör hinder för utfärdandet av överenskommelseförordningar (se exempelvis ÅD Nr 44/10, FFS 1422/2010, förordningen föredragen 30.12.2010 för republikens president). I en överenskommelseförordning har man i förtydligande eller koordinerande syfte kunnat ange arbetsfördelningen mellan landskapsförvaltningen och myndigheterna i riket, enligt vad som föreskrivs om den i EU-rätten, självstyrelselagen, övrig rikslagstiftning eller landskapslagstiftning. En sådan förordning konstituerar inte nya rättigheter eller skyldigheter för de myndigheter vars befogenheter berörs i förordningen. En överenskommelseförordning kan också vara av blandad natur, dvs. samtidigt både konstituerande och koordinerande.<sup>48</sup>

45 Se Ålandsarbetsgruppens betänkande (Justitieministeriets publikation 3/2024).

46 RP 307/1994 rd.

47 Se 2 § 1 mom. 7 punkten i landskapslagen (1993:112) om Ålands författningssamling.

48 Se republikens presidents förordning om skötseln på Åland av förvaltningsuppgifter som gäller Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program. Förordningen utfärdades den 29 september 2023 (949/2023).

### 3) Ensidig uppsägning av en överenskommelseförordning

Förfarandet vid uppsägning av överenskommelseförordningar ändrades genom den gällande självstyrelselagens 32 §. Om överenskommelsen sägs upp, ska förordningen ändras eller upphävas så snart som möjligt, dock senast inom ett år räknat från dagen för uppsägningen. Ändras eller upphävs förordningen inte inom denna tid, ska överenskommelsen anses ha upphört att gälla ett år efter uppsägningen. Uppsägning av en överenskommelseförordning har veterligen på 2000-talet skett en gång på grund av lagstiftningsändringar.<sup>49</sup>

Om ett ändringsbehov av en gällande förordning uppstår, kommer parterna i allmänhet överens om att ersätta den med en ny förordning. Så även om det bara är en del av förordningen som behöver ändras. Uppsägning används således i praktiken inte alls i en sådan situation. Landskapets och statens berörda myndigheter bereder i samarbete ett utkast till en ersättande förordning med motiveringar till den del ändring behövs, oftast i interaktion med justitieministeriet. Antigen sänder landskapsregeringen eller så det behöriga ministeriet initiativet till ny förordning till justitieministeriets registratur. Justitieministeriet ansvarar för den fortsatta beredningen, det formella hörandet och föredragningen av det slutliga förordningsförslaget. Ändringsbehov av en gällande förordning uppstår närmast om den lagstiftning som föreskriver om de överförda förvaltningsuppgifterna upphävs och ersätts med ny materiell landskaps- eller rikslagstiftning. Så här förfar parterna i regel även då behovet av en ny förordning aktualiseras. Också Ålandsdelegationen ska ha förordat den ersättande förordningen och från landskapsregeringen ska det finnas ett samtycke för att republikens president på föredragning av justitieministeriet ska kunna utfärda förordningen.

En överenskommelseförordning enligt 32 § i självstyrelselagen är ett avtal på offentligrättslig grund mellan landskapet och riket om att ordna skötseln av förvaltningsuppgifter avseende Åland på det sätt som anges i förordningen.

Den ensidiga uppsägningsmöjligheten enligt bestämmelsen i 32 § 2 mom. i självstyrelselagen uppfattas å ena sidan materialisera överenskommelseförordningarnas avtalsliknande karaktär. Uppsägningsinstitutet och behovet av det ses därför fortsättningsvis som reellt. Grundprincipen är att i första hand är det den statliga förvaltningen som ska sörja för riksuppgifter på Åland och självstyrelsen

<sup>49</sup> Uppsägningen gjordes av Skatteförvaltningen. Se Republikens presidents förordning (föredragen 30.10.2015) om upphävande av republikens presidents förordning om fastställande, uppbörd och redovisning av skogsvårdsavgifter i landskapet Åland (1285/2015).



för landskapets uppgiftsskötsel. Vardera parten ska således inom sin behörighet få organisera sin myndighetsverksamhet enligt eget övervägande och kunna ompröva gällande förvaltningsarrangemang. Det kan vara problematiskt särskilt om landskapet inte har tillräckliga möjligheter att över tid sköta utvidgade eller mer omfattande uppgifter i rikslagstiftningen. En överenskommelseförordning har för att träda i kraft uttryckligen förutsatt ett samtycke av landskapsregeringen.

Å andra sidan avser vissa överenskommelseförordningar centrala uppgifter på landskapets eller rikets behörighetsområden. Arrangemanget med förordning kan ha gällt i många årtionden och formats till en etablerad förvaltningsmodell för hur riksuppgifter sköts av självstyrelsemyndigheterna integrerade i landskapets behörighetsområden eller vice versa. På rättsområden med delad behörighet bör ett kontinuerligt samarbete upprätthållas på axeln behöriga ministerier-landskapsregeringen och problem lösas gemensamt. Lagstiftningssamarbete är särskilt viktigt i anslutning till lagstiftningsändringar på rättsområden där överenskommelseförordning gäller, liksom när landskapets förvaltningsbehörighet för riksuppgifter anges i självstyrelselagen. I beredningen av självstyrelselagen har man inte tidigare uppmärksammat hur långvariga och etablerade förvaltningsarrangemang vissa överenskommelseförordningar utgör. Om förordningen ensidigt upphörde att gälla, hade staten eller landskapet inte nödvändigtvis reella möjligheter att med beaktande av individernas rättigheter återgå till att sköta förvaltningsuppgifterna på Åland i egen regi. En förordning kan också röra eller ansluta till området för den nationella säkerheten eller gälla exceptionella situationer. Till vissa överenskommelseförordningar kan det således vid sidan av avtalselementet ansluta sig ett särskilt behov av kontinuitet och förutsägbarhet för de myndighetsbefogenheter som föreskrivits.

Från åländskt håll framhålls det att hittills har självstyrelsen inte fått ta del av motsvarande ersättning som aktörer i riket fått när uppgifter enligt lag utvidgas. Ersättningen för att täcka kostnaderna för den övertagna förvaltningen måste motsvara de verkliga kostnaderna i enlighet med samhällsutvecklingen. Enligt rikshåll ansluter sig frågan om ersättning till landskapet för riksuppgifter till vilka kostnader som antingen ingår eller inte ingår i avräkningsgrunden enligt 7 kap. i självstyrelselagen om landskapets ekonomi.

I sitt första betänkande uppmärksammade arbetsgruppen att det kan finnas utmaningar med att enbart i självstyrelselagen formulera heltäckande och tydliga bestämmelser om landskapets förvaltningsbehörighet för riksuppgifter. I självstyrelselagen kunde därför föreslås grundbestämmelser om landskapets förvaltningsbehörighet och med den kompletteringen att landskapets riksuppgifter anges närmare i överenskommelseförordning. Det att en sådan förordning med

nödvändiga myndighetsbefogenheter för landskapet kan sägas upp, uppfattas på rikshåll medföra att individens rättsliga ställning på Åland försätts i ett sämre läge än om befogenheterna liksom i nuläget angavs endast i självstyrelselagen.<sup>50</sup> Sistnämnda går dock inte alltid att förverkliga på ett heltäckande och tydligt sätt som är förenligt med god lagstiftning.

#### 4) Andra utvecklingsbehov

En landskapslag som innebär ändring av en överenskommelseförordning får till den del den avviker från överenskommelseförordningen inte tillämpas så länge förordningen är i kraft. Redan tidigare har högsta domstolen i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslag ansett att systemet med överenskommelseförordningar borde klargöras i den pågående reformen av självstyrelselagen. Detta lagstiftningsbehov lyftes fram i anslutning till oklarheter gällande hur en antagen landskapslag förhöll sig till en tidigare antagen överenskommelseförordning.<sup>51</sup>

Bestämmelsen i 32 § i självstyrelsen saknar en motsvarande bestämmelse om sådan rikslagstiftning som vore en ändring av en överenskommelseförordning. Från åländskt håll har man påtalat att den oregrerade situationen är främmande för det avtalsliknande instrument som en överenskommelseförordning utgör. Man ser att riket som en följd av rättsläget kunde ensidigt genom rikslagstiftning och i strid med en överenskommelseförordning utvidga de förvaltningsuppgifter

50 För närvarande anges landskapets lagstiftningsbehörighet för smittskyddet för människor och husdjur endast i självstyrelselagen. Landskapets befogenheter är dock som en följd av välfärdsområdesreformen bristfälliga och detta gäller också för vissa andra riksuppgifter inom hälso- och sjukvården. Justitiekanslern i statsrådet har i ett utlåtande 10.3.2024 (OKV/264/21/2024) till justitieministeriet över Ålandsarbetsgruppens första betänkande för ändring av självstyrelselagen fört fram (s. 6) att "under båda punkter [30 § 9 och 24 punkten i lagförslaget] kopplas de åländska myndigheternas befogenheter till både [självstyrelse]lagen och överenskommelseförordningen. Jag fäster uppmärksamhet på det att punkterna verkar nödvändigtvis förutsätta en giltig överenskommelseförordning. Om en sådan förordning vid någon tidpunkt inte var i kraft, skulle det vara oklart, vilken aktör sköter uppgifterna i fråga. I enlighet med 32 § i självstyrelselagen är det dock möjligt att uppsäga överenskommelsen och då skulle det bero på rikets och landskapets samarbete, om en ny överenskommelse kan uppnås. I 30 § i självstyrelselagen finns det dock redan en liknande koppling till överenskommelseförordningen (enligt 3 punkten deltar landskapsmyndigheterna i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning). Jag är emellertid inte övertygad om att det föreslagna regleringssättet är lyckat i de här sambanden som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna."

51 Högsta domstolens utlåtande 31.3.2015, OH2015/29.

självstyrelsemyndigheterna genom förordningen åtagit sig att utföra. En sådan utvidgning av riksavgifter för landskapet kunde ske även om förutsättningar att sköta de ändrade uppgifterna eller finansiering för dem saknas.

Frågorna ovan bör man återkomma till vid en fortsatt beredning av en ny självstyrelselag.

Vid en internationell utblick kan det konstateras att det finns liknande samordningsbehov i alla konstitutionella system som bygger på en exklusiv fördelning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. De instrument som används för sådan samordning uppvisar en mycket omfattande variation.

Beträffande ersättning till landskapet för riksavgifter som landskapet föreslås överta, gäller i nuläget följande. Påförs landskapet ny lagstiftnings- och/eller förvaltningsbehörighet genom bestämmelser i självstyrelselagen, ska de ekonomiska konsekvenserna av förslaget bedömas i regeringens proposition. Överförs till landskapet eller riket förvaltningsavgifter hos den andra parten i överenskommelseförordning, ska de ekonomiska konsekvenserna bedömas i förslaget till förordning. Ikraftträdelsen av självstyrelselagsändringen förutsätter lagtingets bifall medan en överenskommelseförordning kan utfärdas endast med landskapsregeringens samtycke. Vid ändring av rikslagstiftning som är av särskild betydelse för landskapet, ska landskapsregeringen höras. I arbetsgruppens första betänkande ingick förslag om en uppdatering av hörandebestämmelsen i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen att innefatta sådant samråd som föregår hörandet. Uppfattningen har under beredningen av arbetsgruppens första betänkande varit och är fortfarande delad i fråga om vilka kostnader för landskapet som avsetts vara beaktade i avräkningsgrunden.

I en överenskommelseförordning intas i regel en bestämmelse som reglerar det fortsatta kostnadsansvaret för den myndighet i riket eller landskapet, vars förvaltningsavgifter i förordning överförs till den andra parten. I självstyrelselagens förarbeten anges att det är brukligt att i överenskommelseförordningen införa en bestämmelse om kostnader som härrör från de avgifter som är föremål för den överlåtande myndighetens kostnadsansvar. Genom detta förfarande har man i ärenden som gäller överenskommelseförordningar undgått behovet att se över förutsättningarna för ändring av avräkningsgrunden (RP 320/2018 rd, s. 15). Undantagna från nämnda princip har varit situationer där den myndighet, som i förordning övertar avgifter av den andra myndighetsparten, inte uttryckligen förutsatt ersättning för smärre förvaltningsutgifter som den åsamkas. På motsvarande sätt intas inte en ersättningsbestämmelse, om kostnaderna för den överförda förvaltningen täcks genom uppbörderna av avgifter av enskilda enligt lag hos den

myndighet som mottar uppgifterna. I något fall har man kommit överens om att uppbörderna av administrativa påföljdsavgifter i anslutning till de förvaltningsuppgifter som överförts, utgör ersättning för skötseln av uppgifterna.

### 2.3.3 Lösningalternativ

*1) En utvidgning av tillämpningsområdet för 32 § i självstyrelselagen om överenskommelseförordningar till lokalförvaltningens i riket uppgifter*

Ålandsarbetsgruppen gav i sitt första betänkande (justitieministeriets publikation 1/2024) i förslag till nya formuleringar av 30 § 8, 9 och 24 punkten i självstyrelselagen. Paragrafförslagen avser att tillmötesgå grundlagsutskottets ställningstaganden (GrUU 18/2022 rd och GrUU 72/2022) om att i självstyrelselagen ska ingå heltäckande och tydliga myndighetsbefogenheter för riksavgifter som på Åland sköts av landskapets myndigheter. Av förslagen i betänkandet följde ett omedelbart behov av att utarbeta närmare bestämmelser om självstyrelsemyndigheternas befogenheter i överenskommelseförordning.

Efter remissen av arbetsgruppens första betänkande finns det ett understöd för att utvidga tillämpningsområdet för 32 § i självstyrelselagen vad avser uppgifter hos lokalförvaltningen (vårdsområden och kommuner) i riket. Sådana riksavgifter hos vårdsområdena kunde föreslås påförda självstyrelsemyndigheter genom överenskommelseförordning. Dessutom är det skäl att möjliggöra att landskapet enligt sitt samtycke genom förordning kan påföras sådana riksavgifter hos kommunerna i riket som på Åland är integrerade i behörighetsområden som hör till landskapets förvaltning. Fråga är då om riksavgifter som på Åland inte hänför sig till kommunförvaltningen.

Med beaktande av 121 § i grundlagen och kravet på lag för uppgifter som föreskrivs kommuner, kan tillämpningsområdet för överenskommelseförordning inte föreslås utvidgat till att omfatta uppgifter som avses bli påförda kommuner på Åland. Hur kommuner på Åland påförts riksavgifter se avsnitt 2.4 nedan.

Uppfattningen är däremot delad när det gäller frågan om riksavgifter hos landskapet, som avser lokalförvaltningens uppgifter i riket, ska genom förordning kunna återföras till vårdsområdena.

På rikshåll ser man att en sådan återföring av riksavgifter från landskapet till lokalförvaltningen genom förordning inte är möjlig. Vårdsområdena är dels inte tilldelade ett ansvar i grunden för nämnda riksavgifter på Åland, dels kan de inte enligt

121 § i grundlagen påföras uppgifter på annat sätt än genom lag. En sådan förordning kan dock givetvis på gemensam basis ändras eller upphävas. Om förordningen avses bli upphävd, behöver skötseln av riksuppgifterna genom ändrad rikslagstiftning anföras staten på Åland. I det fortsatta arbetet med en ny självstyrelselag bör man överväga huruvida saken bör beaktas i lagförslaget till ny självstyrelselag.<sup>52</sup>

I lösningsalternativet kunde även beaktas den tolkningspraxis Ålandsdelegationen utvecklat i fråga om förtydligande eller koordinerande bestämmelser i fråga om samarbetet eller förtydligandet av arbetsfördelningen enligt gällande lagstiftning mellan parterna i förordning (se ovan).

Man bör i den fortsatta beredningen av en ny självstyrelselag överväga att föra in i lagen också de principer som vid utfärdande av överenskommelseförordningar etablerats för ersättningsbestämmelser i överenskommelseförordning. Något lösningsalternativ ingår av tidsskäl inte nedan.

Bestämmelsen kunde lyda enligt följande:

32 § (1 mom.)  
*Överenskommelseförordning*

Genom förordning och med landskapsregeringens samtycke kan uppgifter som hör till riksförvaltningen *eller i riket till lokalförvaltningen* för viss tid eller tills vidare överföras på eller påföras en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet (överenskommelseförordning). *En överenskommelseförordning kan också enbart avse att klargöra samarbetet eller hur förvaltningsuppgifterna inom ett rättsområde är fördelade mellan riket och landskapet enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.*

-----

52 Det finns för närvarande i fråga om uppgifter inom den allmänna beredskapen hos statliga myndigheter och lokalförvaltningen i riket ett omgående behov av att i 32 § 1 mom. i nuvarande självstyrelselag möjliggöra att på landskapet enligt dess samtycke kunde påföras beredskapsuppgifter som i riket sköts av lokalförvaltningen. Vissa av beredskapsuppgifterna hos kommunerna i riket ansluter på Åland sig till landskapets sådana behörighetsområden som sköts av landskapsförvaltningen och inte kommunerna. I nämnda avseenden är det skäl att redan i nuvarande självstyrelselag föreslå att tillämpningsområdet för överenskommelseförordning utvidgas.

## 2) Uppsägning av överenskommelseförordning

### 2.A) Uppsägning av förordning enligt nuvarande modell

Ett lösningsalternativ som framförts är att den nuvarande ensidiga uppsägningsmöjligheten för en överenskommelseförordning enligt 32 § 2 mom. i självstyrelselagen behålls oförändrad. Alternativet understryker överenskommelseförordningens ställning som ett avtal mellan två jämbördiga offentligrättsliga parter. Från åländskt håll framförs att landskapsregeringen och dess underlydande myndigheter inte kan vara tvungna att i all framtid, om ömsesidig uppsägning inte kan göras, sköta uppgifter som hör till riket och som dessutom över tid blivit mer komplicerade och betungande. Om ersättning för de faktiska kostnader landskapet har, dessutom inte utgår till verkställande myndighet, blir problematiken än värre samt skapar rättso-säkerhet och risk för att individer på Åland inte tryggas grundläggande fri- och rättigheter på samma sätt som individer i övriga Finland. Man anser att avräknings-systemet inte är tänkt att användas till att täcka den här typen av kostnader.

### 2.B) Begränsning i vissa fall av ensidig uppsägning

Möjligheten att säga upp en överenskommelseförordning föreslås fortsättningsvis vara huvudregeln. Denna skulle omfatta det stora flertalet av överenskommelseförordningar. Den ensidiga uppsägningsmöjligheten motsvarar emellertid inte i vissa fall tidens krav på heltäckande och tydliga myndighetsbefogenheter inom ramen för ett fortlöpande behov mellan parterna av ett lösningsinriktat myndighetssamarbete.

Landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen stöder inte att grundsystemet för överenskommelseförordningar ändras. Ända sedan den första självstyrelselagen har överenskommelseförordningsinstrumentet fungerat som ett avtalslikande instrument mellan två jämbördiga parter vad gäller hantering av förvaltningsbehörighet och myndighetsuppgifter. Från åländskt håll framförs att ifall en lösning genom överenskommelseförordning inte nås i ett enskilt fall, bör istället en diskussion föras mellan riket och självstyrelsen om ändring av lagstiftning- eller förvaltningsbehörigheten enligt självstyrelselagen. Man ser att detta hör samman med huvudregeln i 23 och 30 § i självstyrelselagen att lagstiftningsbehörighet, förvaltningsbehörighet och kostnadsansvar hör ihop. Det att en överenskommelseförordning kan sägas upp motiverar båda parter att vid behov omförhandla en sådan förordning så att upplägget blir acceptabelt för båda parter. Ett förbud mot ensidig uppsägning leder till ett statiskt system där ena parten blir i händerna på

motparten. Då frågan upprepade gånger behandlats i Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd finns det inte förutsättningar att frångå överenskommelseförordningars avtalslikande karaktär och införa begränsningar i uppsägningsrätten.

På rikshåll ser man det som en självklar del av god förvaltning att förvaltningsarrangemang på Åland för riksavgifter som enligt självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen för närvarande är integrerade i landskapets behörighetsområden, är föremål för gemensamma överväganden, om skötseln av riksavgifterna på ett eller annat sätt föranleder utmaningar. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De lösningsalternativ som framlagts under arbetsgruppens arbete enligt nedan ges endast från rikshåll i arbetsgruppen. Frågeställningen är inte slutbehandlad genom detta betänkande. Den förutsätter ytterligare analys och konsekvensbedömning i samarbete, också av de ekonomiska konsekvenserna.

Nedan behandlas den ensidiga uppsägningsmöjligheten med sikte uteslutande på reformen av självstyrelselagen.<sup>53</sup> Lösningsalternativen 2.B.1-3 nedan kan ses som från varandra skilda alternativ, men de kunde också på lämpligt sätt kombineras med varandra.

### **Lösningsalternativ 2.B.1) Förhandlingskyldighet med tidsfrist och framflyttning av tidsfrist**

Uppsägningsinstitutet i 32 § 2 mom. i nuvarande självstyrelselag tillämpas å ena sidan mycket sällan och motsvarar inte till sitt innehåll längre gällande praxis. Å andra sidan har det framförts att möjligheten till ensidig uppsägning av en förordning ska behållas som ett reellt alternativ. Bestämmelsen bör därmed föreslås ändrad så att den anger processen, den tillgängliga tiden och eventuella lösningsmekanismer vid olika uppfattningar mellan parterna om exempelvis behovet eller förfarandet för att ändra en förordning eller att ensidigt begära att en befintlig förordning upphävs.

53 Som en följd av arbetsgruppens första betänkande, som varit på remiss, finns det ett behov av att i nuvarande 32 § 2 mom. i självstyrelselagen klargöra tillämpningsområdet för den ensidiga uppsägningen av överenskommelseförordningar. Klargörandet behöver göras i förhållande till sådana bestämmelser i 30 § i självstyrelselagen som hänvisar eller i framtiden avser hänvisa till överenskommelseförordning.

## 32 § (2 mom.)

## Överenskommelseförordning

Uppkommer det ett behov av en ny överenskommelseförordning eller att ändra eller upphäva en gällande förordning, ska överläggningar inledas mellan parterna. En förordning ska utfärdas, ändras eller upphävas så snart som möjligt, dock senast inom ett år räknat från dagen för det att ett initiativ till en ny eller ändrad förordning eller en begäran om att upphäva en förordning inkom till justitieministeriet. Upphävs en förordning inte i tid, ska den anses ha upphört att gälla ett år från dagen för begäran. Kan det innebära en väsentlig olägenhet för riket eller landskapet eller kan någons rättigheter äventyras av att förordningen upphör att gälla och kan parterna inte komma överens om en ny tid för upphörandet, kan Ålandsdelegationen på framställning av någondera parten förlänga tiden. När parterna inte överenskommelse om fördelningen av de kostnader som en överenskommelseförordning medför, kan Ålandsdelegationen på begäran av någondera parten ge utlåtande i saken.

### Lösningalternativ 2.B.2) Uppsägningsmöjligheten begränsas för vissa förordningar

Förvaltning genom överenskommelseförordning fungerar i regel väl och i samarbete enligt behov mellan landskaps- och riksförvaltningen. Behovet av förutsägbarhet i fråga om förvaltningens åtgärder är dock särskilt stort på vissa behörighetsområden. Individens rättigheter och den nationella säkerheten ska i alla lägen kunna tillgodoses eller säkerställas. För sådana behörighetsområden ingår redan eller kan det i framtiden tillkomma grundbestämmelser i självstyrelselagen om landskapets förvaltningsbehörighet. Sådana grundbestämmelser förutsätter närmare bestämmelser om skötseln av förvaltningsuppgifterna på Åland i överenskommelseförordning. I dessa situationer kan frågan om myndighetsbefogenheter inte lämnas enbart till en rättslig lösning som förutsätter att samstämmighet om förvaltningsmodellen uppnås genom förhandling. Det oaktat kan en överenskommelseförordning fortsättningsvis både med avseende på sin avtalskaraktär som tydligheten hos myndighetsbefogenheterna så att de är heltäckande, vara det mest ändamålsenliga sättet att föreskriva om skötseln av uppgifterna, som sådant eller i kombination med bestämmelser i självstyrelselagen.

Vill man betona särskilt överenskommelseförordningarnas avtalsliknande karaktär och element av myndighetssamarbete, kunde man i det fortsatta arbetet med den nya självstyrelselagen också överväga att föreslå att myndighetsparterna i framtida förordningar får avtala om hur förordningen kan bringas att upphöra. Något lösningalternativ presenteras av tidsskäl inte nedan.



Lösningalternativen kunde lyda

32 § (2 mom.)  
Överenskommelseförordning

---

Om överenskommelsen sägs upp, ska förordningen ändras eller upphävas så snart som möjligt, dock senast inom ett år räknat från dagen för uppsägningen. Ändras eller upphävs förordningen inte inom denna tid, ska överenskommelsen anses ha upphört att gälla ett år efter uppsägningen. *En överenskommelseförordning, vars förvaltningsuppgifter ansluter sig till det allmännas skyldigheter att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheter eller som avser inskränkningar i dessa eller rör den nationella säkerheten, kan inte sägas upp ensidigt.* En landskapslag som innebär ändring av en överenskommelseförordning får till den del den avviker från överenskommelseförordningen inte tillämpas så länge förordningen är i kraft.

**Lösningalternativ 2.B.3) En samlingsbestämmelse för vissa överenskommelseförordningar**

För överenskommelseförordningar som avser förvaltningsuppgifter som på ett eller annat sätt är föremål för gemensam förvaltning mellan självstyrelsen och staten, kunde en samlingsbestämmelse tas in i förslaget till ny självstyrelselag.<sup>54</sup> En sådan bestämmelse utgår ifrån tankesättet att vissa i paragrafen föreskrivna förvaltningsarrangemang genom överenskommelseförordning är avsedda att vara över tid och liksom i nuläget förutsätter ett fortlöpande samarbete mellan landskapet och riket.<sup>55</sup> Bakgrunden är enligt ovan att förvaltningen på Åland på vissa rättsområden bygger på systemupplägg i självstyrelselagen eller överenskommelseförordning som i årtionden varit i kraft. I 30 § 3, 8, 9 eller 11 punkten i den nuvarande självstyrelselagen ingår redan sådana bestämmelser eller avses sådana bli föreslagna.

---

54 Denna tankegång ingick ursprungligen i 46 § i det utkast till Ålands självstyrelselag som var på remiss år 2021. Den föreslagna paragrafen utgick ifrån erfarenheter man ditintill haft och föreskrev om överenskommelseförordningar för myndighetssamarbetet på Åland inom befolkningsskyddet (jfr. 30 § 3 punkten i nuvarande självstyrelselag), statistikföringen (jfr. 23 och 30 § i nuvarande lag) och administrationen av EU-stöd inom jordbruks- och fiskerisektorn.

55 Jfr. 30 § 9 och 24 punkten i lagförslaget i Ålandsarbetsgruppens ovan nämnda betänkande.

Myndighetsbefogenheterna i vissa överenskommelseförordningar ansluter dessutom till det allmännas skyldighet att tillgodose grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter eller att möjliggöra inskränkningar i dessa. En förordning kan också ansluta till eller röra området för den nationella säkerheten, vilket innebär att en ensidig uppsägning inte är önskvärd. Ett sådant arrangemang med överenskommelseförordning kunde fortsättningsvis efter ömsesidiga överväganden och i samarbete upphävas och ersättas. Riket och landskapet kan också komma överens om att ändra eller upphäva grundbestämmelsen i självstyrelselagen. Om en förordning enligt 30 § i självstyrelselagen avses bli upphävd utan att ersättas, bör också grundbestämmelsen i självstyrelselagen ses över.

En ensidig uppsägning av vissa förordningar som framgår av samlingsbestämmelsen nedan vore däremot inte möjlig med en sådan verkan att förordningen upphör att gälla inom ett år från uppsägningen, om den inte ersatts med ny lagstiftning.

Samlingsbestämmelsen kunde med förebild från nuvarande 30 § och hur arbetsgruppen i sitt första betänkande föreslagit bestämmelsen utvecklad, formuleras att omfatta endast de punkter som ingår i nuvarande självstyrelselag eller formuleras bredare exempelvis enligt följande:

#### xx §

#### Gemensam förvaltning

I följande frågor där förvaltningsbehörigheten på Åland är delad tillämpas följande:

- 1) självstyrelsemyndigheterna deltar i befolkningsskyddet i enlighet med vad som föreskrivs i överenskommelseförordning,
- 2) självstyrelsemyndigheterna deltar i beredningsplanering och skötseln av förvaltningsuppgifter under undantagsförhållanden på rättsområden som under normalförhållanden hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet i enlighet med vad som föreskrivs i överenskommelseförordning,
- 3) Ålands landskapsregering eller en i landskapslag angiven myndighet sköter i den omfattning som anges i en överenskommelseförordning de uppgifter som enligt lagstiftningen om smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur avser planering, styrning eller övervakning av sjukdomsbekämpningen eller bekämpning av sådana sjukdomar och som i riket sköts av riksmyndigheter eller lokalförvaltningen,
- 4) en myndighet som anges i landskapslag sköter i enlighet med vad som föreskrivs genom överenskommelseförordning sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården som i riket, enligt på Åland tillämplig rikslagstiftning, hör till riksmyndigheter eller lokalförvaltningen,

- 5) Ålands polismyndighet sköter i enlighet med vad som föreskrivs i överenskommelseförordning uppgifter hos rikets Polis,  
 6) Gränsbevakningsväsendet sköter landskapets uppgifter i enlighet med vad som anges i överenskommelseförordning,  
 7) – x) ... eventuella ytterligare bestämmelser för rättsområden där samarbete förutsätts mellan riket och landskapet.

En överenskommelseförordning som avses i 1 mom. [1–6] punkten kan inte sägas upp ensidigt.

De ovan för den nya självstyrelselagen föreslagna 1, 3 och 4 punkterna har sina förebilder i 30 § 3 punkten (befolkningsskydd) i gällande självstyrelselag och 30 § 9 (smittskyddet för människor och husdjur) och 30 § 24 punkten (andra riksuppgifter inom hälso- och sjukvården) enligt arbetsgruppens ovan nämnda första betänkande. De förvaltningsuppgifter som anges i lösningsalternativets 2), 5) och 6) punkten föreskrivs i nuläget delvis i överenskommelseförordning. Det är oklart varför bestämmelser om förberedande åtgärder inför undantagsförhållanden och rikspolisförvaltningens uppgifter inte intogs i 30 § i självstyrelselagen, när denna trädde i kraft. På båda rättsområden fanns det överenskommelseförordning vid ingången av år 1993.

## 2.4 Riksuppgifter hos Åländska kommuner

I samband med förvaltningsreformer i riket och inom självstyrelsen på Åland finns det en viss inbyggd styvhet i systemet i fråga om hur förvaltningsuppgifter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet ska ordnas jämligt och ändamålsenligt på Åland. Landskapet Åland har lagstiftningsbehörigheten för många behörighetsområden inom vilka det även förekommer riksuppgifter. Så är fallet för exempelvis social- och hälsovården med vissa undantag för vilka rikslagstiftningen gäller också på Åland. Av 18 § 1, 2 och 4 punkten i självstyrelselagen följer att lagtinget ytterligare har exklusiv behörighet att lagstifta om bland annat lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som lyder under denna, landskapets tjänstemän samt kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare.

Tack vare Ålands självstyrelse ser kommunalförvaltningen annorlunda ut och kommunerna handlägger delvis andra uppgifter än kommunerna i riket. Kommunerna på Åland härleder i praktiken sina uppgifter ur landskapslag och rikslag. Riksuppgifternas andel av kommunernas uppgifter är förhållandevis liten. Inom exempelvis socialvården, som är organiserad genom landskapslag, kan det ingå riksuppgifter.

Sådana uppgifter rör ärenden som handläggs av de sociala myndigheterna i kommunerna. Riksuppgifter ansluter sig till t.ex. adoption, erkännande av föräldraskap, vårdnad om barn och umgängesrätt, minderårigas ställning i brottmål och administrativa ingrepp i den personliga friheten i missbrukarvården. Skötseln av riksuppgifterna grundar sig på rikslagstiftning.

Grundlagsutskottet har i samband med reformen för social- och hälsovården (se GrUU 17/2021 rd – RP 241/2020, punkt 196 och GrUU 18/2022 rd – RP 56/2021 rd, punkt 9, s. 3) ansett att det av nuvarande självstyrelselag inte följer hinder för att genom rikslag förskriva att de uppgifter som överflyttas från rikets kommuner till de välfärdsområden som bildas, på Åland fortsättningsvis sköts av de åländska kommunerna. I sitt utlåtande GrUU 18/2022 rd fäste grundlagsutskottet avseende på att det med tanke på Ålands självstyrelse dock vore lämpligare att i stället för att införa den i propositionen på grund av social- och hälsovårdsreformen föreslagna lagstiftningen, skriva in de behövliga ändringarna i självstyrelselagen. Utskottet ansåg att det är viktigt att införa de här ändringarna. I samband med den här typen av ändringar bör man dessutom enligt utskottet se till att regleringen är heltäckande så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen.

Självstyrelselagen är en lag om relationerna mellan självstyrelsen och riket. Enligt arbetsgruppen finns det därför inte skäl att i självstyrelselagen föreslå en bestämmelse som på en generell nivå påför de åländska kommunerna sådana riksuppgifter som enligt nuläget enligt särskilt övervägande ingår i enskilda rikslagar. Det saknas likaså skäl att i självstyrelselagen föreskriva en generell fullmakt att påföra framtida riksuppgifter på kommunerna på Åland. Så eftersom omfattningen av behovet för och effekterna av en sådan bestämmelse är oklar. Kommunernas nuvarande uppgifter enligt rikslagstiftning har sin grund i 27 § i självstyrelselagen om rikets lagstiftningsbehörighet. Riksuppgifterna är integrerade i kommunernas eller landskapets förvaltning, vilka hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Också kommunerna på Åland har under självstyrelsens existens föreskrivits uppgifter av rikslagstiftningsnatur genom rikslag. Fråga har då varit om att alla kommuner i landet påförts samma uppgifter. Riksuppgifterna för åländska kommuner ansluter sig till och är integrerade i rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

När man i riket överväger ny lagstiftning för staten, kommunerna eller välfärdsområdena, ska man vid lagberedningen i fråga om skötseln av motsvarande riksuppgifter på Åland avväga vilken myndighet som lämpligen kunde sköta motsvarande riksuppgifter på Åland. Om riksuppgiften i riket är avsedd att skötas av

lokalförvaltningen, ska det övervägas huruvida det är förenligt med 6 och 121 § i grundlagen om jämlikhet och kommunernas självstyrelse att motsvarande uppgifter genom lagen åläggs kommunerna på Åland. Om uppgiften inte lämpar sig för kommunerna, exempelvis med tanke på deras och det åländska samhällets litenhet eller att förvaltningen på Åland är annorlunda organiserad, ska en annan lösning på i första hand statlig organisationsnivå beredas. Också lagtillämparen ska i ettvar fall tillräckligt noggrant kunna utläsa vilka enskilda riksavgifter som har anförtrotts kommunerna eller andra myndigheter på Åland.<sup>56</sup>

## 2.5 Vissa ersättningsfrågor

### 2.5.1 Ersättning för riksavgifter

Till den del det uppfattas att det finns oklara frågor som ansluter till ersättningen av landskapet för riksavgifter som självstyrelsemyndigheterna avses sköta med stöd av bestämmelser i självstyrelselagen eller överenskommelseförordning, bör de lösas under beredningen av lagstiftningen. Så är fallet exempelvis för de förordningar som föreslogs i arbetsgruppens första betänkande och som avser komplettera bestämmelser i självstyrelselagen om landskapets riksavgifter inom den åländska hälso- och sjukvården.

### 2.5.2 Vissa kostnader hos landskapet eller kommunerna på Åland

Det nuvarande kapitlet om landskapet Ålands ekonomi i självstyrelselagen reglerar i detalj vilka ersättningar som ska tillhandahållas självstyrelsemyndigheterna. Avsikten är att det ska finnas en förutsägbarhet för ekonomiskt utfall både för statsmakten och för landskapet. Det har dock visat sig att det finns behov av en tilläggsbestämmelse som i vissa fall möjliggjorde ersättningar utöver detta.

#### *Lösningalternativ 1)*

Alternativet utgår ifrån att Ålands landskapsregering och det behöriga ministeriet når politisk överenskommelse om att vissa utgifter hos landskapet eller kommunerna på Åland ska berättiga till ersättning. Fråga är om uppgifter som utförs av landskapets myndigheter eller kommunerna på Åland inom ramen för landskapets

<sup>56</sup> Se också Ålandsdelegationens utlåtande 45/22 över ett utkast till ändring av självstyrelselagen för Åland, s. 4-5.

behörighet enligt självstyrelselagen, men som staten av någon orsak ska stå för. Fråga är att man bedömer att exempelvis hälso- och sjukvårdstjänster och undervisning som erbjuds för personer som inte är fast bosatta på Åland och inte heller är EU-medborgare, ska bekostas av staten. En sådan situation kan exempelvis uppstå vid en flyktingkris avseende flyktingar från tredje länder.

Bestämmelsen ska inte användas då förvaltningsbehörighet överförs till landskapet med stöd av en överenskommelseförordning enligt 32 § i självstyrelselagen.

Bestämmelsen är tänkt att bli tillämplig i undantagsfall och gälla mindre belopp och då båda parter bedömer det oskäligt att en kostnad som hör till staten inte skulle bli ersatt på Åland. Avsikten är således att öka flexibiliteten i det ekonomiska systemet. Bestämmelsen ska inte få betydelse för tillämpningen av de övriga bestämmelserna om Ålands ekonomi. I de fall kommunerna utfört uppgifterna kanaliseras landskapsregeringen medlen vidare till kommunerna.<sup>57</sup>

#### 51 a §

##### *Tillskott enligt överenskommelse*

Landskapet Åland kan efter överenskommelse med statsrådet av statsmedel beviljas tillskott enligt överenskommelse för uppgifter som utförs av landskapets myndigheter eller kommunerna på Åland som inte ersätts på annat sätt. En sådan överenskommelse kan ingås som både ettårig eller flerårig överenskommelse genom överensstämmande beslut av Ålands landskapsregering och statsrådet som initieras av någondera parten.

---

57 Landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen är tveksamma till att som i lösningsalternativ 2 nedan integrera alternativet i extra anslag och det ansökningsförfarande som är kopplat till detta, när syftet är att hitta sätt att kompensera landskapsregeringen för kostnader som inte täckts av bestämmelserna i 7 kap självstyrelselagen i de fall statsrådet och landskapsregeringen är överens. Syftet har även varit att täcka in kommunernas kostnader då de utför tjänster åt riket men att detta kompenseras som vanligt genom landskapsregeringens budget. Men det är inte rimligt att kommunen för att kompenseras ska vara i behov av ekonomisk hjälp eller att i självstyrelselagen som endast reglerar det ekonomiska förhållandet mellan landskapet Åland och riket lyfta in en reglering som omfattar de åländska kommunerna (till denna del se Ålandsdelegationens utlåtande av 3.11.2022 nr 45/22). På rikshåll delar man inte nämnda uppfattningar.

*Lösningalternativ 2*

Enligt 50 § i självstyrelselagen om extra anslag kan på framställning av lagtinget extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med budgeten för landskapet Åland. Extra anslag kan beviljas endast för uppgifter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Framställning om extra anslag görs hos Ålandsdelegationen. Bestämmelsen ingick redan i 1951 års självstyrelselag, men då var benämningen extraordinarieanslag.

Lösningalternativet enligt alternativ 1) bygger uttryckligen på en överenskommelse mellan landskapsregeringen och statsrådet. Modellen sammanfaller inte helt med rådande beslutsprocesser inom staten som i finansieringsfrågor förutsätter lagstöd och inkluderar riksdagens budgetmakt. Ålandsdelegationens roll inom självstyrelsesystemet är däremot oomtvistlig.

Ålandsdelegationen har i flera utlåtanden över tid över utkast till ny självstyrelselag anfört att bestämmelserna om extra anslag och omständigheterna för när sådana anslag kan beviljas, bör utvecklas och preciseras i bestämmelsen i 50 §.

I samband med att 7 kap. i självstyrelselagen reviderades kom den andra meningen i 50 § i självstyrelselagen att få en annan lydelse än vad den hade före den 1 januari 2021 enligt 48 § i självstyrelselagen (1144/1991). Landskapets och statsrådets avsikt hade varit att behålla dåvarande lydelse: "Extra anslag kan beviljas endast för uppgifter som faller inom landskapets behörighet." I praktiken har extra anslag beviljats av Ålandsdelegationen för särskilda utgifter som hör till rättsområden inom landskapets lagstiftningsbehörighet, men som man bedömt att landskapet inte skäligen kan stå för inom ramen för avräkningen.

## 50 §

*Extra anslag*

På framställning av lagtinget kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med budgeten för landskapet Åland.

Vid behov av ökat ekonomiskt stöd på grund av exceptionella och tillfälliga nya utgifter kan landskapet eller en kommun på framställning av lagtinget beviljas extra anslag inom ramen för landskapets budget. För att bevilja extra anslag till kommunen krävs en prövning av dess ekonomiska situation och behov.

Extra anslag enligt 1 mom. kan beviljas endast för uppgifter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Sådant anslag kan inte avse utgifter som är beaktade i avräkningsgrunden. Framställning om extra anslag görs hos Ålandsdelegationen.

Bestämmelsens 1 mom. motsvarar ordalydelsen i nuvarande 50 § (98/2020) första meningen. Möjligheten att bevilja extra anslag för exceptionella utgifter och engångsinvesteringar föreslås således bibehållen och oförändrad i sak. Extra anslag ska också i framtiden kunna beviljas för sådana uppgifter inom ramen för Ålands självstyrelse som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom landskapet Ålands budget. Projekt som bekostas på detta sätt kan vara både flerårigt såväl som ettårigt. Det ska vara fråga om sådana uppgifter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

Extra anslag enligt 2 mom. kan beviljas landskapet eller kommuner som i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga ekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd och som inte ersätts på annat sätt. Också lokala särförhållanden kan beaktas vid bedömningen. Villkoret för att extra anslag ska beviljas är att landskapet eller kommunen har antagit en plan över de åtgärder som den ska vidta samt att planen bifogas ansökan om extra anslag. En grundläggande förutsättning för anslag enligt detta moment är, att landskapet kan påvisa ökade utgifter, som inte har förutsatts ingå i det normala avräkningsbeloppet.

Understöd enligt 2 mom. kan vara både ettårigt såväl som flerårigt. Fleråriga understöd kan tillåtas vid mycket tungt vägande skäl, det vill säga huvudsakligen ett exceptionellt dåligt ekonomiskt läge som landskapet eller kommunen själv inte kan påverka. Understödet får inte medföra en lika stor ökning i de anläggnings- eller investeringsutgifter som kommunen själv får bestämma om.

I övrigt bör tillämpningen av bestämmelsen i 2 momentet vara restriktiv och beviljandet av extra anslag aktualiseras endast i fall som har väsentlig betydelse för landskapets eller kommunens ekonomi. Utgifterna måste därför härröra från andra än landskapets och kommunernas frivilliga åtaganden. Helt nya samhällsåtaganden kan i regel inte medföra extra anslag, eftersom sådana nya åtaganden, i den mån de medför kostnader för staten, måste täckas med ökade inkomster, och sålunda automatiskt höjer avräkningsbeloppet. Enbart en utökning av förvaltningen föranleder inte extra anslag, även om den innebär betydande utgifter för landskapet eller kommunen. Uppgifter som i vidare mening har betydelse utanför landskapet, dvs. är förknippade med vissa riksintressen, bör däremot kunna komma i fråga i fall då 47 § 3 mom. 4 punkten inte är tillämplig. Som exempel kan anföras utgifter som motiveras av en riksomfattande skyldighet eller av uppgifter som landskapet åläggs enligt



internationella åtaganden och som inte regleras på annat sätt. Storleksordningen av utgifterna måste bedömas mot bakgrunden av landskapsbudgeten som helhet och skäligheten av belastningen i förhållande till landskapets normala åtaganden.

Av lagtekniska skäl föreslås det i 3 *mom.* att det fortsättningsvis av paragrafen framgår att framställning om extra anslag görs hos Ålandsdelegationen. Ålandsdelegationen föreslås angående förslaget 1 *mom.* ha kvar sin nuvarande uppgift, sådana föreskrivs i 56 § 3 *mom.* 3 punkten, att bevilja extra anslag och besluta om de villkor som ska vara förenade med dem. Förslaget 2 *mom.* innebär att Ålandsdelegationen uppgifter utökas för att också i viss utsträckning omfatta frågor som rör kommunförvaltningen i landskapet. Förslaget innebär vidare att landskapet kan i paragrafen avsedda fall beviljas extra anslag för utgifter som hänför sig till områden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

## 3 Bestämmelser om Ålands landshövding

### 3.1 Ålandsarbetsgruppens mandat

Till arbetsgruppens uppdrag hör att i förberedande syfte bedöma och utreda regleringen av Ålands landshövding och utnämningen av denne.

### 3.2 Frågeställningarna

#### 3.2.1 Nuläget för utnämning av Ålands landshövding<sup>58</sup>

I Nationernas Förbunds beslut från år 1921 anges att garantier som säkerställer "att till landshövding utnämnes en person som åtnjuter befolkningens förtroende" ska införas i självstyrelselagen. Enligt den s.k. Ålandsöverenskommelsen, som fogades till Nationernas Förbunds beslut i juni 1921, ska "Ålandsöarnas landshövding [...] utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålandsöarnas Landstings ordförande. I händelse en överenskommelse dem emellan icke kan nås, skall Republikens President till landshövding utse en person inom en förteckning på fem kandidater, vilka föreslås av Landstinget och har de förutsättningar som krävs för en god förvaltning av öarna och för statens säkerhet." Dessa ovanstående förpliktelser har införts i nationell lagstiftning och finns i kapitel 8 i självstyrelselagen.

I 52 § i självstyrelselagen finns vissa bestämmelser om utnämning av landshövdingen. Till landshövding utnämns en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att landskapet förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Landshövdingen utnämns av republikens president efter överenskommelse med

58 Enligt 4 § i självstyrelselagen företräds rikets regering på Åland av landshövdingen. Enligt självstyrelselagens 14 § öppnas och avslutas lagtinget av republikens president eller på hans vägnar av landshövdingen. Landshövdingen överlämnar presidentens framställningar och meddelanden till lagtinget. Dessa utgörs i huvudsak av framställningar om inhämtande av lagtingets bifall till självstyrelselagsändringar och ikraftträdelselagar för sådana internationella fördrag som innehåller bestämmelser inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 55 § i självstyrelselagen är ordförande i Ålandsdelegationen landshövdingen eller någon annan som har förordnats av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Landshövdingen fungerar också som chef för statens regionalförvaltning på Åland, d.v.s. för Statens ämbetsverk på Åland.

lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås, ska presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget. Enligt 30 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen ska när statstjänster besätts i landskapet särskild betydelse tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet.

De allmänna behörighetsvillkoren enligt 125 § i grundlagen gäller även vid utnämning av landshövding. Av 125 § 1 mom. i grundlagen och 7 § i statstjänstemannalagen (750/1994) följer att landshövdingen, som är chef för Statens ämbetsverk på Åland, ska vara finsk medborgare. Kravet på finskt medborgarskap uppfylls också då en person dessutom är medborgare i en eller flera stater. De allmänna utnämningsskullerna för offentliga tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen ska även gälla vid utnämning av landshövding. De allmänna utnämningsskullerna (skicklighet, förmåga, beprövad medborgerlig dygd) bedöms i förhållande till de allmänna och särskilda behörighetsvillkor som föreskrivs för tjänsten, uppgiftsområdet och de konkreta uppgifter som hör till tjänsten.

Självstyrelselagen innehåller inga särskilda bestämmelser om utannonsering av landshövdingstjänsten eller om att tillsätta tjänsten utan att den utannonseras eller om landshövdingens särskilda behörighetskrav som statstjänstemannalagen. Statens tjänstemannalagstiftning tillämpas därför på landshövdingen, om inte något annat föreskrivs. Den nuvarande landshövdingen är utsedd för fem år liksom övriga högsta statliga tjänstemän. Utöver de allmänna och gemensamma bestämmelserna i tjänstemannalagstiftningen tillämpas fortfarande självstyrelselagen och de särskilda bestämmelser som lämnats med stöd av den i fråga om utnämning av och behörighetsvillkor för landshövdingstjänsten. Då statstjänstemannalagen (750/1994) ändrades år 2015 konstaterade riksdagens förvaltningsutskott (FvUB 50/2015 rd) "att det enligt Ålandskommitténs mandat är möjligt för kommittén att bedöma behovet av och möjligheterna att i självstyrelselagen reglera landshövdingens ställning."

### 3.2.2 Frågeställningar

Den parlamentariska Ålandskommittén behandlade landshövdingfrågan i sitt slutbetänkande. En frågeställning vid den fortsatta beredningen av självstyrelselagen är om 125 § i grundlagen om allmänna behörighetskrav för statliga tjänstemän och statstjänstemannalagen med bl.a. särskilda behörighetskrav för statens högsta tjänstemän ska, utöver självstyrelselagen, vara tillämpliga vid utnämning av landshövdingen. Det har framförts dels att självstyrelselagens reglering är uttömmande, dels att utöver självstyrelselagen bör det i en särskild riksdagslag föreskrivas om landshövdingen. Uppfattningen har varit delad när det gäller huruvida

ikraftträdandet för bestämmelser om landshövdingen i vanlig rikslagstiftning ska förutsätta lagtingets bifall. Förslagen har sin bakgrund i landshövdingens internationellt sedvanerättsliga ställning. De däremot som förespråkar att de allmänna behörighetskraven för statstjänstemän enligt grundlagen och statstjänstemannalagen bör gälla också för landshövdingen till den del annat inte föreskrivs i självstyrelselagen, hänvisar till att regleringen om den statliga tjänstemannaledningen hålls då enhetlig och överskådlig. Upprätthållandet av speciallagstiftning innebär en administrativ börda för staten. I speciallagstiftning kan man inte avvika från grundläggande principer inom tjänstemannarätten.

Frågan om landshövdingens tjänstgöringsperiod föreslogs av Ålandskommittén med avvikelse från statstjänstemannalagen vara sex år i stället för fem år. Landshövdingens tjänstgöringsperiod avsågs inte heller framöver vara kopplad till den som gäller för republikens president. Eftersom landshövdingen kan företräda presidenten vid lagtingets sammanträden har man sett ändringsförslaget som symboliskt viktigt.

Också landshövdingens särskilda behörighetskrav och omfattningen av dem har diskuterats, liksom ansökningsförfarandet. Ålands landshövding har alltid haft särskilda uppgifter i jämförelse med de övriga landshövdingarna i landet. Efter att länsförvaltningen och landshövdingens ämbeten avskaffades i riket är Ålands landshövding landets enda landshövding. Landshövdingens uppgifter har sin bakgrund i det ovan nämnda beslutet av Nationernas förbund, förutom att statstjänstemannen också varit chef för den dåvarande länsstyrelsen på Åland, numera Statens ämbetsverk på Åland.

Ålands lagting gavs genom den internationellt sedvanerättsliga Ålandslösningen en särskild roll för det fall enighet om vem som kunde utses till landshövding inte kan nås mellan republikens president och talmannen. Man kan anse att den förslagsrätt lagtingets talman har enligt självstyrelselagen och som följer av internationell sedvanerätt inte får kringskäras. Talmannen ska därför kunna föreslå en person som inte har sökt tjänsten, men som samtyckt till den och som uppfyller behörighetskraven för den. Å andra sidan kan man i en situation där lagtinget önskade föreslå en eller flera kandidater från kretsen utanför sökandena av tjänsten, anse att tjänsten bör lediganslås på nytt. Förfarandet motiveras med beaktande av grundlagens krav på en god förvaltning, i vilken ingår principerna bl.a. om förvaltningens öppenhet och tillräcklig transparens i fråga om processen för utnämningar samt en jämlik behandling av dem som är intresserade av statliga tjänster.

### 3.2.3 Lösningalternativ

Mot bakgrund av ovan sagda finns det två lösningalternativ

1.	2.
xx § <i>Landshövdingen</i>	xx § <i>Landshövdingen</i>
Landshövdingen är statens företrädare på Åland. <sup>59</sup>	Landshövdingen är statens företrädare på Åland.
Landshövdingen utnämns för sex år. Till landshövding utnämns en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att Åland förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Landshövdingen ska ha utmärkta kunskaper i svenska. <sup>60</sup>	Landshövdingen utnämns för sex år. Till landshövding utnämns en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att Åland förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Landshövdingen ska ha utmärkta kunskaper i svenska.

59 Enligt paragrafens 1 mom. är landshövdingen statens företrädare på Åland. Momentet motsvarar 4 § i nuvarande självstyrelselag.

60 I paragrafens 2 mom. första mening föreslås en ny bestämmelse om landshövdingens tjänstgöringstid. Eftersom landshövdingen företräder eller kan företräda republikens president i förhållande till lagtinget, föreslås det i paragrafen att längden för landshövdingens tjänstgöringstid ska vara sex år. Förslaget avser en lika lång tjänstgöringstid som presidentens mandatperiod. Den nya tjänstgöringstiden för landshövdingen är såttillvida symbolisk att den inte förut sätts löpa samtidigt med presidentens mandatperiod. Det bör också föreslås övergångsbestämmelser för utnämning av landshövdingen för första gången för en sexårig tjänstgöringstid efter att den nya självstyrelselagen trätt i kraft. Förslaget skiljer sig från statstjänstemannalagen som anger en femårig tjänstgöringstid för statens högsta tjänstemän. I 2 mom. andra meningen föreslås fortsättningsvis angivna en del av de särskilda behörighetsvillkor som gäller för landshövdingen. De särskilda behörighetsvillkoren som föreslås här bygger på motsvarande behörighetsvillkor i 1991 års självstyrelselag och följer av Ålandsöverenskommelsen. Enligt det föreslagna 4 mom. ska bl.a. landshövdingens övriga särskilda behörighetsvillkor föreskrivas enligt lösningalternativen 1) i en riksdagslag om landshövdingen eller 2) i rikslagstiftningen om statens högsta ledning.

Landshövdingen utnämns av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås, ska presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget och som uppfyller kraven enligt 2 och 4 mom. *Till landshövding kan utnämnas en person som inte har sökt tjänsten, men som samtycker till detta.* I utnämningsbeslutet får ändring inte sökas genom besvär.<sup>61</sup>

Landshövdingen utnämns av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås, ska presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget och som uppfyller kraven enligt 2 och 4 mom. *Önskar lagtinget inte uppgöra ett förslag bland dem som sökt tjänsten, ska tjänsten på nytt lediganslås att sökas.* I utnämningsbeslutet får ändring inte sökas genom besvär.

61 I paragrafens 3 mom. anges det sätt på vilket landshövdingen utnämns. Bestämmelsen motsvarar 52 § 2 mom. i nuvarande självstyrelselag med tre tillägg. I den första meningen av 3 mom. föreslås som ny bestämmelse beaktat att om republikens president utnämner landshövding bland de fem kandidater till landshövdingensposten som lagtingets talman föreslagit, ska den som utnämns uppfylla de särskilda behörighetsvillkor som föreskrivs för landshövdingen enligt 2 och 4 mom. Förslaget motsvarar gällande utnämningsspraxis. – I den föreslagna 3 mom. andra meningen beaktas det enligt det som ovan anförts att till landshövding även kan enligt lösningsalternativ 1) utnämnas en person som inte har sökt tjänsten, men som har samtyckt till att utnämnas. Enligt lösningsalternativ 2) skulle det för det fall att lagtinget i sitt förslag önskar beakta någon annan eller andra än dem som sökt tjänsten, förutsätta att tjänsten på nytt lediganslås att sökas. När tjänsten lediganslås på nytt bör man se till att den inte behöver sökas på nytt av dem som sökt i första omgången, annars kan det vara svårt att få en kompatibel lista. Inför beslutsfattandet av republikens president bör man utan att inskränka lagtingets rätt att vid oenighet föreslå fem kandidater kunna bilda en lista av alla som dittills sökt. Med hänsyn till landshövdingens särskilda status enligt Ålandsöverenskommelsen och lagtingets talmans särskilda förslagsrätt vid utnämningen av landshövding, likaså som en del av den internationella sedvanerätten, förslås det genom 3 mom. tredje meningen att ett särskilt besvärshöjningsförbud över utnämningen av landshövding införs i självstyrelselagen. Enligt 59 § 2 mom. 1 punkten i statstjänstemannalagen (750/1994) får besvär inte anföras över en utnämning, om det är republikens president som har utnämningens behörighet. Förslaget innebär att statstjänstemannalagens motsvarande bestämmelse inte blir tillämpligt vid utnämning av landshövdingen.

I fråga om landshövdingens medborgarskap, andra särskilda behörighetsvillkor än de som avses i 2 mom. och landshövdingens statstjänstemannarättsliga ställning samt förfarandet för ledigförklaringen av tjänsten och utnämningen till den föreskrivs i en riksdagslag om landshövdingen, om inte något annat föreskrivs i denna lag.<sup>62</sup>

I fråga om landshövdingens medborgarskap, andra särskilda behörighetsvillkor än de som avses i 2 mom. och landshövdingens statstjänstemannarättsliga ställning samt förfarandet för ledigförklaringen av tjänsten och utnämningen till den föreskrivs i rikslagstiftningen om statens högsta ledning, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

Från åländsk sida har utgångspunkten varit att Nationernas Förbunds beslut och regleringen i självstyrelselagen kring landshövdingen utslutande ska reglera funktionen som landshövding. Från denna utgångspunkt har från början från åländsk sida framhållits att man kan godta att funktionen landshövding regleras med stöd av självstyrelselagen i en särskild rikslag som antas med lagtingets bifall.

Från rikshåll godtogs föregående valperiod tanken om en särskild rikslag för landshövdingen, förutsatt att propositionen för en ny självstyrelselag under samma period gavs till riksdagen. Att ikraftträdelsen av en sådan rikslag skulle förutsätta lagtingets bifall förordades inte. I arbetsgruppen har finansministeriet, till vars förvaltningsområde statstjänstemannalagstiftningen hör, inte förordat en egen rikslag för landshövdingen.

Arbetsgruppens lösningsalternativ har utarbetats i ovan nämnda kontext.

Kan samstämmighet om att ändra självstyrelselagen i fråga om landshövdingens rättsliga ställning inte nås i den fortsatta beredningen av en ny självstyrelselag, vidblir rättslaget vid nu gällande reglering.

62 I 4 mom. föreslås det att det i fråga om medborgarskapet och de resterande särskilda kompetenskraven för landshövdingen, dennes statstjänstemannarättsliga ställning samt ledigansläendet av tjänsten och utnämning förfarandet enligt lösningsalternativ 1) iakttas vad som följer av en egen riksdagslag som avses stiftad för landshövdingen. Förslaget är nytt. Avsikten är att i en sådan riksdagslag reglera landshövdingsfrågan till den del det i självstyrelselagen inte ingår egna bestämmelser. Förslaget förutsätter att ett förslag till en sådan riksdagslag ingår i regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag. Förslaget skiljer sig från nuläget enligt lösningsalternativ 2) såtillvida att de senaste årtiondena har rikslagstiftningen om statens högsta tjänstemän, bl.a. statstjänstemannalagen, med de undantag som framgår av självstyrelselagen, tillämpats i fråga om landshövdingen. Tjänsteinnehavaren har sedan begynnelsen av självstyrelsen varit en statlig tjänsteman. Tjänsten hänförs till den högsta statsledningen.

## 4 Utveckling av språkbestämmelserna i självstyrelselagen

### 4.1 Arbetsgruppens mandat

Enligt beslutet om tillsättande ska Ålandsarbetsgruppen lämna sitt delbetänkande om vissa bedömnings- och utredningsuppgifter. Dessa rör bland annat förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen samt ytterligare språkbestämmelser.

### 4.2 Frågeställningarna

I första punkten av Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige av den 27 juni 1921 framgår syftet med självstyrelsen, vilket är att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala traditioner. Detta nationalitetsskydd och minoritetsskydd är det övergripande syftet med självstyrelsen och säkerställandet och garanterandet av detta utgör grunden för Ålands statstillhörighet. Landskapet Åland är enspråkigt svenskt.

När arbetsgruppen tillsattes var uppfattningen att frågan om ny språkreglering handlar om två olika frågor: dels språkskyddet, dels den tidigare aktuella frågan om översättning av bl.a. kollektivavtal. Med översättningsfrågan sammanhänger frågan om skadestånd i fall då en individ eller ett företag drabbas av översättningsfel i lagstiftningen eller andra normer. Frågan är vad som kan göras om enskilda drabbas av översättningsfel eller brist på språkversioner. Frågan om översättning av kollektivavtal har behandlats grundligt under tidigare beredning av ny självstyrelselag och det har visat sig vara mycket svårt att ändra på nuvarande reglering. Arbetsgruppen har konstaterat att de tidigare utvecklingsförslagen beträffande lagstiftning om skadestånd och översättning av kollektivavtal inte behandlas under arbetsgruppens mandatperiod.

Den språkliga situationen på Åland har förändrats under de senaste åren. Det förekommer situationer där bland annat arbetsavtal, kvitton och information om varor finns endast på finska. Det finns även exempel på att företag som bedriver arbetsförmedling på Åland sköter den initiala kontakten på svenska, medan verksamheten på Åland i övrigt bedrivs på finska och engelska. Introduktion till arbetsystem, ramavtal, meddelanden om förlängning och uppsägning av avtal görs



endast på finska och engelska, vilket sätter arbetstagarna i en mycket svår situation. Detta är inte i enlighet med bolagets näringstillstånd och berörda grundläggande fri- och rättigheter. På vissa av bankerna krävs det t.ex. goda kunskaper i finska, eftersom många interna system, direktiv och dokument enbart finns på finska. Möjligheterna att jobba inom dessa företag utan kunskaper i finska blir således begränsade. Det finns även konkreta exempel på företag där en stor del av informationen till kunden i butiken enbart funnits på finska och där företagets marknadsföring varit på finska. Ett annat exempel är företag med näringstillstånd på Åland som i vissa fall hänvisar till en webbshop där kunder kan beställa varor enbart på finska samt har förmånssystem med direktmarknadsföring enbart på finska. I stället för att översätta webbshopen till svenska har företag valt att helt avsluta sin näthandel mot Åland eller slutat erbjuda sina tjänster till kunder på Åland. I dagsläget kan man alltså inte beställa varor från dessa företag på svenska.

Enligt 18 § 1 mom. 22 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet ifråga om näringsverksamhet, med vissa undantag. Landskapet har även lagstiftningsbehörighet för konsumentskydd enligt 18 § 12 och 22 punkterna. Konsumentskydd hör enligt 27 § 10 punkten självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet. I rikets konsumentlagstiftning föreskrivs om näringsidkares språkliga skyldigheter i konsumentförhållanden.

Arbetsrätten hör enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör även de rättsområden som räknas upp i självstyrelselagens 29 §, den s.k. B-listan. I fråga om dem kan behörigheten helt eller delvis överföras på landskapet i enkel lagstiftningsordning, dvs. genom vanlig riksdagslag och enkel majoritet i lagtinget. Enligt 29 § 6 punkten i självstyrelselagen är arbetsavtal ett av de områden som kunde överföras på detta sätt. Ett villkor för överföring är att konsekvenserna utreds ordentligt. Bestämmelserna i 29 § har aldrig tillämpats.

### 4.3 Språkbestämmelserna i den nuvarande självstyrelselagen

Den nuvarande självstyrelselagen innehåller flera bestämmelser som är centrala med tanke på språket och jämlikheten.

Sjätte kapitlet i självstyrelselagen innehåller språkbestämmelser. Enligt 36 § är landskapet enspråkigt svenskt. Enligt 37 § har finska medborgare rätt att i egen sak inför domstol och andra statsmyndigheter i landskapet använda finska. Självstyrelselagens 38 § gäller skriftväxlingspråk mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter.

I 43 § föreskrivs om information och föreskrifter på svenska. Enligt paragrafen ska statsrådet verka för att behövlig information om varor och tjänster till åländska konsumenter i mån av möjlighet ges på svenska. Sådan information gäller oftast förhållanden mellan näringsidkare m.fl. och konsumenter på Åland. Därför hör det inte alltid till statsrådets behörighet att övervaka att information ges på svenska. Statsrådet ska ändå alltid när det är möjligt beakta bestämmelsen. I motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 87/II) konstateras att detta kan bli aktuellt både i samband med beredning av lagstiftning, t.ex. lagar angående konsumentfrågor, och vid utövande av den allmänna förvaltningen inom ministerier och ämbetsverk. Statsrådet ska även se till att bestämmelser och föreskrifter som ska gälla i landskapet finns tillgängliga på svenska.

Enligt 7 § i självstyrelselagen är en av förutsättningarna för att få hembygdsrätt i landskapet att personen ska ha tillfredsställande kunskaper i svenska. Enligt 11 §, gällande näringsrätt, kan rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring för den som inte har hembygdsrätt inskränkas genom landskapslag. En sådan landskapslag får dock inte inskränka rätten för den som är bosatt i landskapet att idka sådan näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan begagnande av affärslokal, kontor eller något annat särskilt driftställe.

Enligt 27 § har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag och förhållandet till utländska makter, med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.

Högsta domstolen har i sina utlåtanden konstaterat att brott mot Europeiska unionens lagstiftning innebär ett ingrepp i statens förhållande till utländska makter. Stadganden i en landskapslag har tolkats utgöra behörighetsöverskridningar om det har varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftning (t. ex. ärende KKO-HD/1019/2022, utlåtande 9.6.2022).

## 4.4 Framlagda förslag

De arbetsgruppsmedlemmar som representerar Ålands landskapsregering har presenterat ett förslag på en ny paragraf om det officiella språket på Åland, samt en ny punkt under 18 § 1 mom., landskapets lagstiftningsbehörighet. Dessutom finns det ett förslag på att bestämmelsen i 28 § 1 mom. i självstyrelselagen bör omformuleras att omfatta också begäran om lagtingets bifall till ikraftträdelsen på Åland av rikslagar som medför krav på andra språk än svenska, vilket behandlas i kapitlet om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen.

### 4.4.1 Inledande paragraf om språket på Åland

Ett sätt att trygga det svenska språkets ställning på Åland och för att tydliggöra att självstyrelselagen speciellt vad gäller språkanvändningen på Åland utgör lex specialis till Finlands grundlag kunde vara en reglering i självstyrelselagen speciellt med tanke på kravet på likabehandling av finska och svenska i 6 § 2 mom. i Finlands grundlag. Syftet med de föreslagna nya språkbestämmelserna i självstyrelselagen är att säkerställa en viss nivå på svenska utan att förbjuda eller särbehandla användningen av andra språk på Åland.

En bestämmelse om det officiella språket på Åland kunde läggas in i en av de första paragraferna i självstyrelselagen och exempelvis lyda

x §  
*Språket på Åland*

*Det officiella språket på Åland är svenska.  
Självstyrelsen ska garantera att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna på Åland bevaras.*

Vid beredningen av en ny självstyrelselag har man i ett tidigare skede formulerat följande utkast till specialmotiveringar till en motsvarande paragraf:

**2 §. Språklig status.** *I syfte att betona Ålands enspråkigt svenska status, som har sin grund i de internationella garantierna för självstyrelsen, föreslås i 1 mom. en separat bestämmelse om denna språkliga status. Motsvarande bestämmelse finns i 36 § 1 mom. första meningen i 1991 års självstyrelselag. Ordalydelsen i förslaget föreslås dock moderniserad.*

*Paragrafens 1 mom., som i sak motsvarar tidigare självstyrelselagar, innebär en avvikelser från såväl grundlagens 17 § som språklagens (423/2003) bestämmelser. Språklagen är inte tillämplig på Åland, om det inte finns någon särskild bestämmelse i självstyrelselagen som uttryckligen anger att språklagen tillämpas på Åland. Detta innebär bl.a. att den språkliga indelning av kommuner och myndigheter som regleras i språklagen inte gäller stats-, självstyrelse- eller kommunalförvaltningen på Åland. Däremot tillämpas språklagen i kontakten mellan å ena sidan enskilda ålänningar och samfund med hemort på Åland och å andra sidan statliga myndigheter i riket, till den del frågan inte regleras i självstyrelselagen (jfr 91 §).*

*I 2 mom. anges det ursprungliga och viktigaste syftet med självstyrelsen – att garantera Ålands befolkning att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna i landskapet bevaras. Bestämmelsen är av konstaterande karaktär och ändrar inte nuläget. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i 1991 års lag. Bestämmelsen bygger på Ålandsöverens-kommelsen. Ålandsöverenskommelsen är liksom tidigare utgångspunkten för tolkningen av de grundläggande bestämmelserna om självstyrelsen, t.ex. de som avser att bevara språket och kulturen.*

Det har även framförts ett förslag som på ett tydligare sätt hänvisar till det åländska språkskyddet, minoritetsskyddet och nationalitetsskyddet samt för att förtydliga bestämmelsens förhållande som *lex specialis jämfört med 17 § i grundlagen.*

#### *Språket på Åland*

*Ålands nationalspråk är svenska.*

*Självstyrelsen ska garantera att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna på Åland bevaras.*

#### **4.4.2 Ny punkt om språkanvändning i landskapets lagstiftningsbehörighet**

För att ytterligare förstärka det åländska språkskyddet kunde språkanvändningen på Åland även läggas in som en ny punkt under 18 § om landskapets lagstiftningsbehörighet, förslagsvis med följande formulering:

*x §*

*Landskapets lagstiftningsbehörighet*

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om

x) användningen av svenska språket på Åland,

Bestämmelsen är dels ett förtydligande om att krav kan ställas på användningen av språk på Åland. Det avser användningen av svenska språket för att trygga möjligheten att bo på Åland och arbeta inom både offentlig och privat verksamhet samt att tillgodogöra sig offentliga tjänster på Åland utan kunskaper i finska eller andra språk. Då nuvarande språkbestämmelser i självstyrelselagen, landskapslagstiftning och rikslagstiftning inte varit tillräcklig för att säkerställa att det i praktiken går att bo och verka på Åland på svenska när det kommer till möjligheten att få tillgång till arbetsavtal, produktinformation, tjänster, arbete och kvitton m.m. på svenska kunde en lösning vara ett förtydligande kring att användning av svenska språket på Åland ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet.

## 4.5 De framlagda förslagen i förhållande till juridiska ramvillkor

I arbetsgruppen har frågan om grundlagens bestämmelse om diskrimineringsförbud berörts, och diskussioner har förts om huruvida det genom självstyrelselagen är möjligt att avvika från förbudet när det gäller språk som diskrimineringsgrund även om syftet enbart är att säkerställa svenska språkets ställning på Åland utan att för den delen förbjuda eller inskränka användningen av andra språk. Syftet med självstyrelsen som är ett språkskydd, minoritetsskydd och nationalitetsskydd talar för att krav på att varor och tjänster åtminstone måste erbjudas på svenska på Åland borde kunna ställas. I Nationalspråksstrategin (Statsrådets publikationer 2021:87) konstateras att det för Ålands del är väsentligt att man tryggar möjligheten att bo på Åland och arbeta inom både offentlig och privat verksamhet samt att tillgodogöra sig offentliga tjänster på Åland utan kunskaper i finska.

De ramvillkor som grundlagen, EU-lagstiftningen och människorättskonventionerna ställer måste beaktas i alla situationer. EU-lagstiftningen och internationella människorättskonventioner förutsätter att Finlands lagstiftning ger skydd mot diskriminering bland annat på grund av språk. Diskrimineringsförbudet ska iakttas också när lagstiftning utarbetas. Det är möjligt att föreskriva om särbehandling om de villkor som grundlagen, EU-lagstiftningen och människorättskonventionerna medför beaktas. Det ska finnas en godtagbar grund för särbehandlingen och förfarandet ska stå i rätt proportion till det eftersträvade målet.

Paragrafförslaget om användningen av svenska språket på Åland skulle innebära att lagtinget hade lagstiftningsbehörighet på områden både inom sin och rikets behörighet när det kommer till språkanvändningen på Åland.

En central fråga är i hur hög grad de framlagda förslagen skulle lösa de problem som presenterats. Problemen med att olika handlingar inte funnits på svenska har rört sig inom ramen för arbetsrätt och konsumtionsskydd som hör till rikets behörighetsområden. Ålands språkliga ställning är redan i nuläget klar och tydlig rent rättsligt sett. Problemet är att en del företag inte följer den lagstiftning och andra normer som finns. Den gällande språklagstiftningen garanterar inte att näringslivet fungerar i sin helhet på svenska på Åland.

## 5 Behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden

### 5.1 Ålandsarbetsgruppens mandat

Till arbetsgruppens uppdrag hör att i förberedande syfte bedöma och utreda behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen för undantagsförhållanden, med beaktande av att det pågår en samtidig översyn av beredskapslagen (1552/2011).<sup>63</sup>

### 5.2 Arbetsgruppens slutsatser

Redan inledningsvis önskar arbetsgruppen påtala att den ser vissa osäkerhetsmoment för bedömningen och utredningen av ovan nämnda punkt i mandatet. Osäkerhetsmomenten härrör sig närmast från den pågående översynen av en ny beredskapslag inom statsrådet. Processerna för reformen av självstyrelselagen, översynen av beredskapslagen och behovet av och möjligheterna att se över behörighetsfördelningen för beredskap inför undantagsförhållanden och under undantagsförhållanden på Åland på rättsområden som under normalförhållanden hör till landskapets behörighet, sammanhänger med varandra. Det finns därför i det fortsatta arbetet med en ny självstyrelselag parallellt med översynen av beredskapslagen ett fortsatt behov av att återkomma till frågan om hur behörighetsfördelningen för beredskapsfrågor och undantagsförhållanden slutligt bör beaktas i reformen av självstyrelselagen.

I arbetsgruppen råder i huvudsak delad uppfattning om den bedömning och utredning som mot bakgrund av arbetsgruppens mandat bör ges eller kan göras i detta betänkande. I fråga om lösningsalternativet för sådana exceptionella situationer som inte är undantagsförhållanden, har man dock en gemensam uppfattning (se 5.3 nedan).

---

63 Lagstiftningsprojekt OM015:OO/2022.

I en bilaga (**BILAGA 1**) till detta avsnitt presenteras därför det underlag för bedömning och utredning som framtagits vid justitieministeriets sekretariat för arbetsgruppen. Texten i bilagan har sin grund i den information som för närvarande finns tillgänglig. Frågan är, förutom om bestämmelserna i självstyrelselagen, om grundlagsutskottets ställningstaganden vid beredningen av nuvarande beredskapslag samt de utlåtanden från högsta domstolen och grundlagsutskottet som finns från tiden för COVID-pandemin. I bilagan ingår också preliminära tankar om lösningsalternativ för de situationer som diskuterats under arbetsgruppens arbete. Tankegångarna förutsätter ytterligare analys och konsekvensbedömning. Under utredningen har arbetsgruppens sekretariat därtill eftersträvat att högst kursoriskt analysera effekterna av den gällande beredskapslagen med beaktande av landskapets särställning och särförhållandena på Åland.

Frågan om behörighetsfördelningen för undantagsförhållanden bedöms för närvarande på åländskt håll i sin helhet som för tidigt väckt. På åländskt håll omfattar man inte utredningen om tolkningen av behörighetsfördelningen för undantagsförhållanden som tagits fram för arbetsgruppen. Landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen ser ingen annan lösning på den omfattande problematiken än att det snarast tillsätts en gemensam arbetsgrupp mellan riket och landskapet för att utreda och föreslå lösningar. Detta arbete behöver ske parallellt och samordnas med det arbete som redan pågår med att revidera beredskapslagstiftningen i sin helhet, arbetet med att revidera självstyrelselagen samt arbetet med att revidera den nuvarande överenskommelseförordningen om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden. Ett lösningsscenario skulle dock kunna vara att ge lagtinget motsvarande roll som riksdagen när det gäller efterhandskontrollen av förordningar baserade på beredskapslagstiftningen och att Åland inom de områden som redan omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörighet övertar lagstiftningsbehörigheten rörande beredskap inför undantagsförhållanden. Detta kunde införas genom en ändring i självstyrelselagen. Här framförda ställningstaganden ingår i **BILAGA 2** till detta avsnitt.

### 5.3 Exceptionella situationer som inte är undantagsförhållanden

Arbetsgruppen bedömer att det är skäl att möjliggöra ett skyndsamt ikraftträdande för en landskapslag som är en direkt följd av vissa exceptionella förhållanden eller situationer i riket eller på Åland. Fråga är om behovet av att ge en landskapslag inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet i situationer som behöver få en lösning på Åland i skyndsam ordning, men som inte utgör undantagsförhållanden.



Åtgärder ska vidtas av de åländska myndigheterna och landskapslagen bör i vissa exceptionella situationer kunna träda i kraft i skyndsam ordning. De exceptionella situationer som arbetsgruppen har i åtanke gäller på grund av en pandemi, omfattande smittspridning på Åland av en allmänfarlig sjukdom, en naturkatastrof, en kärnkraftsolycka, ett omfattande oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse som för vidtagande av åtgärder på Ålands område förutsätter att en landskapslag skyndsamt träder i kraft.

Erfarenhet av lagtingets behov att lagstifta om frågor som ansluter till en exceptionell situation, har man fått i samband med bekämpningen av smittspridningen under COVID-19-pandemin, se Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden (ÅD 27/20 och OH 2020/168) över landskapslagen om temporär ändring av grundskolelagen för Åland med bestämmelser om distansundervisning för det fall att skolorna stängs med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. De exempel på exceptionella situationer som nu avses kan således förutsätta anslutande och temporärt gällande landskapslagstiftning, trots att exempelvis förhindrande av smittsamma sjukdomar bland människor och djur, är ett lagstiftningsområde som hör till rikets lagstiftningsbehörighet på Åland, samtidigt som förvaltningsbehörigheten för rättsområdet enligt självstyrelselagen hör till självstyrelsemyndigheternas befogenheter. Högsta domstolen utlåtande 1.6.2021 (KKO-HD/97/2021) i samband med lagstiftningskontrollen av en landskapslag om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvården, åskådliggör också behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen i fråga om vårdgaranti vid undantagsförhållanden. Under normalförhållanden ansvarar lagtinget för temporära ändringar av vårdgarantin.

# **BILAGA 1 Till avsnittet 5 om behörighetsfördelningen för beredskap inför och under undantagsförhållanden, som uppgjorts av arbetsgruppens sekretariat vid justitieministeriet**

## **1 Nuläget**

### **1.1 Den gällande behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen mellan landskapet och riket**

#### *Bestämmelserna i självstyrelselagen*

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen gäller rikets lagstiftningsbehörighet försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd samt beredskap för undantagsförhållanden. Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om befolkningskyddet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Enligt 27 § 29 och 31 punkten i självstyrelselagen hör frågor som gäller smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur till rikets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 27 § 41 punkten har riket lagstiftningsbehörighet också i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet.

Landskapet Åland har enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som anges i 27 § 27, 34 och 35 punkten samt i fråga om brand- och räddningsväsendet.

Enligt 18 § 10 och 12 punkten i självstyrelselagen hör natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt samt hälso- och sjukvård, med de undantag som anges i 27 § 24, 29 och 30 punkten, till landskapets lagstiftningsbehörighet. Vid lagstiftningskontrollen av landskapslagarna har man härlett att landskapet har lagstiftningsbehörighet till exempel i fråga om livsmedel och elproduktion. Med stöd av 18 § 27 punkten har landskapet också lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Sedvanlig krisberedskap under normalförhållanden på rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet bör anses höra till självstyrelsens

ansvar. Gränsdragningen mellan sådan krisberedskap och beredskap eller förberedande åtgärder inför undantagsförhållanden förutsätter på Åland i fråga om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket en prövning från fall till fall.

Med stöd av 23 och 30 § i självstyrelselagen sköter den part som har lagstiftningsbehörigheten förvaltningen av angelägenheter som hör till dess behörighet. Vissa undantag från denna huvudregel är föreskrivna. Enligt 30 § 3 punkten i självstyrelselagen sköts förvaltningen i ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet av riksmyndigheterna med iakttagande av att landskapsmyndigheterna deltar i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning. Av 30 § 4 punkten i självstyrelselagen följer att fullgörandet av arbetsplikt som gäller medborgarna allmänt kan för den som har hembygdsrätt endast åläggas i civila uppgifter inom landskapet. Dessutom följer det av 30 § 9 punkten att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag. Sistnämnda bestämmelse är föremål för ett lagstiftningsprojekt för ändring av den.

#### *Överenskommelseförordning*

En översyn av republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000, nedan *överenskommelseförordningen*<sup>64</sup>, har inletts vid justitieministeriet. Överenskommelseförordningen gäller beredskapen inför undantagsförhållanden, befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen. Översynen är avsedd att göras i förhållande till den nuvarande beredskapslagen. Enligt förordningen sköter riksmyndigheterna och landskapet tillsammans på Åland de förberedande förvaltningsuppgifter och förberedande åtgärder inom befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och den allmänna beredskapen som i regel ankommer på riksmyndigheterna. För samordningen på Åland finns en samrådsdelegationen för beredskapsärenden, vars sekretariat finns i anslutning till Statens ämbetsverk på Åland. Genom samrådsdelegationen är landskapsregeringen integrerad i de förberedande åtgärderna inför undantagsförhållanden avseende landskapet Åland. Den nuvarande förordningen omfattar uttryckligen beredskapsåtgärder inför undantagsförhållanden, bland annat beredskapsplanering. I nuläget reglerar förordningen således inte sådana förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas på Åland under undantagsförhållanden.

64 <https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2000/20000900>

*Tolkningen av nuvarande behörighetsbestämmelser***Högsta domstolens utlåtanden**

Högsta domstolen har vid lagstiftningskontrollen av vissa landskapslagar berört frågan om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten för undantagsförhållanden och också i förhållande till sådana exceptionella förhållanden som inte utgör undantagsförhållanden. Så även i Ålandsdelegationens utlåtanden i samma ärenden.<sup>65</sup>

*Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande år 2020* över landskapslagen om ändring av grundskolelagen för Åland att syftet med landskapslagen är att utöka möjligheten att ordna undervisningen i grundskolan som distansundervisning i situationer där grundskolorna med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar stängs helt eller delvis med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, om situationen med covid-19 pandemin kräver det under hösten 2020. Enligt högsta domstolen var det fråga om ordnandet av undervisning i exceptionella situationer. Eftersom landskapslagen om barnomsorg och grundskola var avsedd att träda i kraft den 1 januari 2021 och grundskolelagen för landskapet Åland att upphävas genom ikraftträdandet av den förstnämnda lagen, var den granskade landskapslagen aktuell enbart under hösten 2020 och därigenom temporär.

Eftersom det i landskapslagen var fråga om grundskoleutbildningen var utgångspunkten enligt högsta domstolen att landskapslagslagen i fråga gällde angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens. Högsta domstolen konstaterade även att landskapslagen i fråga tar hänsyn till fördelningen av lagstiftningskompetensen mellan landskapet och riket beträffande beredskap inför undantagsförhållanden samt smittsamma sjukdomar på ett vederbörligt sätt. Hinder för landskapslagen att träda i kraft ikraft fanns enligt högsta domstolen inte heller i förhållande till 27 § 1 punkten i självstyrelselagen om stiftande, ändring och avvikelser från grundlagen och bestämmelsen om den subjektiva rätten till avgiftsfri grundutbildning i 16 § 1 mom. i grundlagen.

*Högsta domstolen gav år 2021 utlåtande* över landskapslagen om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård. Genom landskapslagen hade till landskapslagen om hälso- och sjukvård fogats en ny 22 § som innehöll bestämmelser beträffande vårdgaranti under exceptionella förhållanden. Exceptionella situationer avsåg händelser på lägre nivå, dvs. mindre allvarliga än de som kommer till uttryck i fråga om undantagsförhållanden.

---

65 ÅD 27/20 och OH 2020/168 samt ÅD 25/21 och KKO-HD/97/2021.

Högsta domstolen ansåg att landskapslagen gäller hälso- och sjukvården i landskapet. Utgångspunkten var således att landskapslagen gällde angelägenheter inom landskapets lagstiftningsbehörighet. De nya bestämmelserna om ordnandet av hälso- och sjukvård under exceptionella förhållanden hade dock enligt högsta domstolen nära beröringspunkter med sådan reglering som utgör riksbehörighet. Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet beträffande befolkningsskyddet och enligt paragrafens 34 punkt i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Den rikslagstiftning i vilken det föreskrivs om befolkningsskydd och beredskap inför undantagsförhållanden gäller enligt högsta domstolen på grundval av 27 § 28 och 34 punkten i självstyrelselagen som utgångspunkt även på Åland och tillämpas i landskapet även på sådana frågor som under normala förhållanden hör till landskapets lagstiftningskompetens, såsom hälso- och sjukvården. De befogenheter som finns för myndigheter t. ex. enligt beredskapslagstiftningen kan således enligt högsta domstolen tas i bruk även på Åland trots att de gäller hälso- och sjukvården (GrUU 6/2009 rd).

Högsta domstolen konstaterade vidare att enligt förarbetena till den ifrågavarande landskapslagen var det fråga om mindre allvarliga händelser än de som kommer till uttryck i fråga om undantagsförhållanden i den mening som regleras t.ex. i beredskapslagen. Högsta domstolen noterade att enligt 3 § i beredskapslagen anses som undantagsförhållande enligt den lagen t.ex. en synnerligen allvarlig storolycka. Enligt 88 § 1 punkten i beredskapslagen kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att kommunen kan avstå från iakttagandet av vissa frister vid ordnande av icke brådskande vård, om det är nödvändigt för ordnande av brådskande vård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Bestämmelsen i den nu ifrågavarande landskapslagen motsvarar således i sak beredskapslagens reglering.

Landskapet har lagstiftningskompetens beträffande hälso- och sjukvården och därmed även beträffande olika tidsfrister för vården i allmänhet. Högsta domstolen noterade att det inte förelåg hinder för landskapslagen att träda i kraft mot bakgrund av 27 § 1 punkten i självstyrelselagen och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen i fråga om rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främjandet av befolkningens hälsa. Högsta domstolen underströk dock att riket har lagstiftningskompetens för beredskap inför undantagsförhållanden och riket har antagit lagstiftning bl.a. för att skydda befolkningen under undantagsförhållanden. Undantagslagstiftningen gäller även för landskapets del och kan tillämpas på Åland. Undantagslagstiftningen liknar den nu ifrågavarande landskapslagen. Högsta domstolen ansåg att lagtinget har kunnat anta den ifrågavarande landskapslagen inom ramen för den lagstiftningskompetens landskapet har beträffande hälso- och sjukvård trots rikets lagstiftningskompetens som gäller befolkningsskyddet och

beredskap inför undantagsförhållanden. Högsta domstolen konstaterade dock för tydlighetens skull att ifall riket använde den kompetens som tillhör riket enligt 27 § 34 punkten självstyrelselagen och med stöd av 88 § i beredskapslagen för trygandet av hälso- och sjukvården under undantagsförhållanden utfärdade sådana förordningar som omfattade även Åland, skulle de tillämpas i landskapet utan hinder av den nu aktuella landskapslagen eller en landskapsförordning som utfärdats med stöd av den (jfr. den ibruktagandeförordning som granskats i GrUB 1/2021 rd; i detta fall var det fråga om ett uttryckligt undantag från huvudregeln att förordningen skulle gälla även på Åland).

### **Grundlagsutskottets ställningstaganden**

Grundlagsutskottet har i samband med stiftandet av den gällande beredskapslagen i fråga om Åland konstaterat följande (GrUU 6/2009 rd):

#### *Åland*

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsberörighet i bland annat frågor som gäller beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland. Det kan leda till att förvaltningsuppgifter som normalt hör till myndigheterna i landskapet kan övertas av myndigheterna i riket när beredskapslagen tillämpas.

Hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas finns inskrivet i en överenskommelseförordning som avses i 32 § i självstyrelselagen. Med avseende på Ålands särställning anser grundlagsutskottet det viktigt att det också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas.

Med stöd av 119 § i förslaget till beredskapslag kan statsrådet under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i lagen besluta att befolkningen i ett visst område eller en del av den ska flyttas bort, om det är nödvändigt för dess säkerhet. Ett beslut om att flytta personer som är bosatta i landskapet till något ställe utanför landskapet kan enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen bara fattas med landskapsregeringens samtycke, påpekar utskottet. I lagförslaget bör 119 § eventuellt kompletteras med en hänvisning till självstyrelselagen.

Det är uppenbart att beredskapslagen måste tillämpas med respekt för Ålands demilitariserade och neutraliserade särställning som är förankrad i internationella konventioner. Samtidigt är det viktigt att Finland under dessa förhållanden kan fullfölja sin skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja eventuella faror som hotar Ålands neutralitet.

Grundlagsutskottet har senare, bland annat i sitt betänkande GrUB 1/2021 rd – Ö 2/2021 rd, hänvisat till ovanstående utlåtande och vidhållit sin ståndpunkt:

(21) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med att beredskapslagen stiftades att tillämpningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken kan leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. Utskottet har med avseende på Ålands särställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I). Utskottet vidhåller med eftertryck sin tidigare ståndpunkt.

Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande GrUU 29/2022 rd bland annat till ovan nämnda utlåtanden och konstaterar att utskottet ser det som nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer.

## 1.2 Tillämpningen av 23 § i grundlagen – stängningen under undantagsförhållanden av restaurangverksamhet

Till lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) fogades genom lagen (153/2020) en ny 3 a § som gällde temporärt under perioderna för undantagsförhållanden p.g.a. COVID-19 pandemin.<sup>66</sup> I paragrafen föreskrevs det om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Förplägnadsrörelsen och de utrymmen inomhus och utomhus som hör till den skulle hållas stängda för kunder under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka i

<sup>66</sup> Bestämmelsen i 3 a § gällde temporärt 30.3.2020–31.5.2020 genom lag 153/2020 (RP 25/2020, EkUB 5/2020, RSv 14/2020), 9.3.2021–28.3.2021 genom lag 184/2021 (RP 2/2021, EkUB 4/2021, RSv 13/2021) och 29.3.2021–18.4.2021 genom lag 257/2021 (RP 38/2021, EkUB 7/2021, RSv 28/2021).

de områden där det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Närmare bestämmelser om de områden som avsågs ovan utfärdades genom förordning av statsrådet som skulle meddelas riksdagen.

Grundlagsutskottet tog i sina utlåtanden (GrUU 7/2020 rd, GrUU 6/2021 rd, GrUU 11/2021 rd) inte uttryckligen ställning till tillämpningen av lagarna på Åland. Landskapet Åland nämndes i de två senare propositionerna.

Utskottet konstaterade i fråga om tillämpningen av 23 § i grundlagen på förevärande fall bl.a.:

- Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag.
- Grundlagens 23 § ändrades i samband med en partiell reform av grundlagen. Syftet med ändringen var bland annat att utvidga definitionen av undantagsförhållanden. Definitionen omfattar utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp även till exempel sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd). Grundlagsutskottet ansåg att utvidgningen av definitionen i praktiken innebar att exempelvis omfattande naturomvälvningar, pandemier eller stora olyckor kan berättiga tillämpning av lagstiftningen om undantagsförhållanden (GrUB 9/2010 rd, s. 10/I).
- Tidigare har bestämmelser om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen enligt vedertagen praxis tagits in i en på förhand stiftad, i viss mån mer allmän och särskilt för krissituationer avsedd lagstiftning, såsom beredskapslagen. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen hindrar dock inte i sig ett förfarande av det slag som nu föreslås, det vill säga att det under rådande undantagsförhållande och separat från gällande lagar om undantagsförhållanden föreskrivs om nödvändigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet påpekade att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av en lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen. Ett lagförslag som ges genom en proposition kan riksdagen



också göra ändringar i på sedvanligt sätt under riksdagsbehandlingen, om riksdagen anser att ändringar behövs.

- 23 § i grundlagen kan tillämpas endast i exceptionella fall. Utskottet hänvisade till den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat av 4 § 2 mom. i beredskapslagen, det vill säga att myndigheternas ordinarie befogenheter också i undantagsförhållanden är primära. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kunde den föreslagna regleringen dock anses grunda sig på 23 § i grundlagen.

Det kan konstateras att förplägnadsverksamhet inte finns bland bemyndigandena i nuvarande beredskapslag. Bl.a. förplägnadsrörelser har i lagstiftningskontrollen av landskapslagar härletts att ingå i landskapets lagstiftningsbehörighet.

### 1.3 Lösningalternativ

#### *Allmänt*

Arbetsgruppens uppgift är att bedöma och utreda sådan reglering om behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen som kunde ingå i självstyrelselagen i fråga om beredskap inför och undantagsförhållanden.

Den pågående översynen av dels beredskapslagen, dels nuvarande överenskommelseförordning (900/2000) i förhållande till gällande beredskapslag har kopplingar till varandra, men utgör skilda processer i förhållande till arbetsgruppens mandat. I dessa processer torde man ta ställning till de frågor som berörts i detta betänkande och i utlåtandena ovan. I mandatet för beredskapslagsarbetsgruppen nämns behovet av att beakta landskapet Åland i enlighet med vad grundlagsutskottet tidigare uppmärksammat. Landskapsregeringen avses bli delaktig i beredningsprocessen genom en förhandlingsmekanism.

### *Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden*

Från åländskt håll har det anförts att vad som gäller under undantagsförhållanden är oreglerat i självstyrelselagen och behörighetsfördelningen mellan riket och Åland är oklar. Med hänvisning till de utlåtanden av högsta domstolen och grundlagsutskottet som det ovan redogjorts för, bedömer medlemmarna från vissa ministerier i arbetsgruppen att fördelningen av behörighet i fråga om undantagsförhållanden inte är oklar i grunden. Självstyrelselagen bör emellertid klargöras så att osäkerhet om tolkningen av behörighetsfördelningen inte råder.

Sedan självstyrelselagen trädde i kraft den 1 januari 1993 har den dåvarande beredskapslagen (1080/1991) ersatts med en ny beredskapslag, som ändrades år 2022 och som för närvarande är föremål för översyn. Man har under pandemin och dåvarande undantagsförhållanden fått viss erfarenhet av tillämpningen av gällande beredskapslag.

I beredskapslagen finns bestämmelser om befogenheter som avviker från det normala, t.ex. avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna, skötsel av statsfinanserna under undantagsförhållanden och ordnande av förvaltningen. Beredskapslagen kan tillämpas endast vid mycket allvarliga kriser (se RP 3/2008 rd, s.100-101). I 3 § i beredskapslagen föreskrivs om de undantagsförhållanden under vilka beredskapslagen kan tillämpas.

Inom alla förvaltningsområden genomförs för närvarande inom statsrådet en helhetsöversyn av den lagstiftningen som gäller störningar och krissituationer. Arbetet med att uppdatera sektorslagstiftningen genomförs samtidigt som beredskapslagstiftningen revideras, det vill säga senast hösten 2025.<sup>67</sup> Förhindrandet av störningar och krissituationer på Åland under normalförhållanden på områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, bör anses vara en uppgift för självstyrelsemyndigheterna.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden i samband med stiftandet och ändring av beredskapslagen och under COVID 19-pandemin understrukit vikten av att det avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas på Åland, ska ordnas. Dessutom har

---

67 Programmet för statsminister Petteri Orpos regering (s. 188).

utskottet sett det som nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer. Här torde utskottet ha avsett den pågående översynen av beredskapslagen och totalreformen av självstyrelselagen.

### 1) Riksdagens nuvarande lagstiftningsbehörighet förtydligas

Försåvitt nuvarande fördelning av lagstiftningsbehörighet mellan lagtinget och riksdagen behålls, kunde den nuvarande 34 punkten i självstyrelselagen moderniseras när punkten beaktas i den nya självstyrelselagen:

- *Begreppet beredskap inför undantagsförhållanden kunde antingen ersättas med det heltäckande begreppet undantagsförhållanden eller så kunde undantagsförhållandena omnämnas i punkten vid sidan av beredskapen inför undantagsförhållanden. Ett sådant förslag motsvarade gällande tolkning av självstyrelselagen (jfr GrUU 6/2009, s.14, GrUB 1/2021 rd, s. 4 f.). Riket ansvarar även för befolkningskyddet. Till rikets lagstiftningsbehörighet skulle, liksom i nuläget, höra egentlig undantagslagstiftning som på grund av exceptiounella förhållanden kräver ingrepp i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter eller en genomgripande reglering av näringslivet. Den nuvarande bestämmelsen i självstyrelselagen gäller inte t.ex. reglering av näringslivet vid produktionsstörningar under normala förhållanden (jfr RP 73/1990 rd, s. 78).*
- *Formuleringen av behörighetspunkten för beredskap för undantagsförhållanden och undantagsförhållandena bör också med beaktande av grundlagsutskottets synpunkter som berört stiftandet och tillämpningen av beredskapslagen, formuleras att innefatta ett tillägg "med beaktande av särförhållandena på Åland".*
- *Bestämmelsen kunde då lyda*

xx §

*Riksdagens lagstiftningsbehörighet*

*Riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i fråga om*

---

*x) beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden med beaktande av särförhållandena på Åland,*

---

Att särförhållandena på Åland ska beaktas inom riksdagens lagstiftningsbehörighet för beredskap inför undantagsförhållanden eller undantagsförhållandena, kan utläsas ur grundlagsutskottets uttalanden vid stiftandet och tillämpningen av den gällande beredskapslagen. Hänvisningen till särförhållandena på Åland har en förtydligande funktion. I specialmotiveringen till förslaget till ny självstyrelselag är

det skäl att hänvisa till grundlagsutskottets utlåtanden. Förslaget inskränker inte riksdagens lagstiftningsbehörighet för att reglera undantagsförhållandena. Däremot understryker det vikten av att beredskapslagstiftningen så långt det är möjligt utformas så att den i praktiken kan tillämpas på Åland. Där förhållanden på Åland, för vilka lagtinget har exklusiv lagstiftningsbehörighet, inte får beaktas i beredskapslagen, är alternativet bestämmelser i självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen, i överenskommelseförordning. Många samhällssektorer som berörs vid den allmänna beredskapen och under undantagsförhållanden hör till landskapets behörighet under normalförhållanden. Landskapets och kommunernas förvaltning är organiserad och reglerad enligt landskapslagstiftning. Detta innebär också att förvaltningsstrukturen på Åland avviker från den som gäller i riket. Landskapsmyndigheter kan dock påföras riksuppgifter endast genom självstyrelselagen eller överenskommelseförordning.

## **2) Förtydligande av riksdagens lagstiftningsbehörighet med den inskränkningen att lagtingets bifall förutsätts för att vissa ibruktagandeförordningar enligt beredskapslagen ska träda i kraft på Åland**

Från åländskt håll fördes i arbetsgruppen fram att man i dagsläget ser det som oklart hur riksbestämmelser rörande beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden praktiskt och juridiskt kan tillämpas på Åland på många områden som under normalförhållanden hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Frågan om fördelning av behörigheten kan lösas genom en ändring av självstyrelselagen. Oklarheter i fråga om beredskapslagstiftningens tillämpning på Åland och behörig myndighet under beredskap inför och undantagsförhållanden, kan regleras antingen i självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen.

Ett lösningsalternativ från åländskt håll är att lagtinget till den del lagtinget under normalförhållanden har lagstiftningsbehörighet på ett rättsområde som berördes av en ibruktagandeförordning under undantagsförhållanden, enligt självstyrelselagen hade en motsvarande roll som riksdagen i efterhandskontrollen av förordningar baserade på beredskapslagstiftningen (se 23 § 2 mom. i Finlands grundlag):

## xx §

*Lagtingets lagstiftningsbehörighet*

*Riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i fråga om x) beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden, dock så att förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag från grundläggande fri- och rättigheter inom landskapets lagstiftningsbehörighet utan dröjsmål ska föreläggas Ålands lagting som kan besluta om förordningarnas giltighet [på Åland].*

Förslaget om lagtingets bifall till en ibruktageförordning av statsrådet i enlighet med beredskapslagen för att den ska träda i kraft på Åland på områden inom landskapets lagstiftningsbehörighet under normalförhållanden, är nytt. Ett sådant förslag behöver utredas ytterligare. Grundlagsutskottet har i sina ställningstaganden över tid förordat ett lösningsalternativ enligt vilket man i överenskommelseförordning kunde överflytta förvaltningsuppgifter enligt beredskapslagen till landskapet. Utskottet har också sett det som nödvändigt att lagstiftningen kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer. Lagtekniskt finns det inte hinder för att man istället för i överenskommelseförordning, i självstyrelselagen föreskriver om förvaltningsuppgifter av rikslagstiftningsnatur för självstyrelsemyndigheterna. Någon överföring av lagstiftningsbehörighet till lagtinget i fråga om beredskapsfrågor eller undantagsförhållanden, har däremot inte hittills föreslagits parlamentariskt.

Ytterligare en teknik i ett enskilt fall för att anpassa skötseln av förvaltningen under undantagsförhållanden på Åland är att i en ibruktageförordning, som statsrådet ger med stöd av beredskapslagen, vid behov i förordningen undanta landskapet Åland från tillämpningsområdet för förordningen (se GrUB 1/2021 rd).

### **3) Överföring av lagstiftningsbehörigheten för beredskapen inför undantagsförhållanden till lagtingets behörighet**

Ett annat lösningsalternativ som är fristående eller parallellt med föregående alternativ ovan, är att i den nya självstyrelselagen överföra lagstiftningsbehörigheten för förberedande uppgifter/ beredskapen inför undantagsförhållanden på landskapsförvaltningen. Genom förslaget skulle också förvaltningsuppgifterna inom den allmänna beredskapen ankomma på landskapet. Förslagets konsekvenser har av tidsskäl inte i detta skede bedömts. Förslaget väcker tankar om behovet av samarbete mellan landskapsförvaltningen och andra myndigheter på Åland och med riksmyndigheter för att trygga beredskapsplaneringen som en helhet.

#### **4) Bestämmelser om förvaltningsbehörighet för självstyrelsemyndigheterna i beredskapsärenden eller under undantagsförhållanden**

Önskar man ordna förberedande åtgärder inför eller förvaltningsuppgifter under undantagsförhållanden i landskapet Åland så att landskapet i stället för statliga myndigheter skulle sköta vissa uppgifter, kan detta göras i självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen. Lagstiftningsbehörigheten för beredskapsfrågor skulle då ankomma på riket, men förvaltningsbehörigheten på landskapsförvaltningen. I grundlagsutskottets utlåtanden omnämns instrumentet för *överenskommelseförordning*.

Med stöd av gällande överenskommelseförordning integreras landskapsregeringen i skötseln av rikets förvaltningsuppgifter genom *samrådsdelegationen för beredskapsärenden* vid Statens ämbetsverk på Åland. Beslutsfattandet på Åland inom beredskapen inför undantagsförhållanden, befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen följer för närvarande fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen. Nyss nämnda rättsområden hör till rikets lagstiftningsbehörighet och i utgångspunkten därmed också till rikets förvaltningsbehörighet. Kommunerna på Åland sköter riksuppgifter med stöd av rikslagstiftning inom den allmänna beredskapen, befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen.

I nuläget saknar självstyrelsemyndigheterna skyldighet att sköta riksuppgifter som rör beredskap inför undantagsförhållanden och beredskapsplanering under undantagsförhållanden på områden inom landskapets lagstiftningsbehörighet under normalförhållanden (jfr 12 och 13 § i beredskapslagen). Sådana sektorer är exempelvis elförsörjning, hälso- och sjukvård, miljöskydd, undervisning och vägtrafik. Förhindrandet av störningar och krissituationer på Åland under normalförhållanden på sektorer som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, bör däremot anses vara en uppgift för självstyrelsemyndigheterna.

Den skötsel vid självstyrelsemyndigheterna av ärenden, som under normalförhållanden hör till landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, hör under undantagsförhållanden till riksmyndigheterna i den ordning som föreskrivs i beredskapslagen. Vid landskapsförvaltningen finns det en oro för att det inte heller vid en framtida kris kommer att fungera juridiskt eller praktiskt.

Genom rikslag kan riksuppgifter på Åland påföras sådana statliga myndigheter som är verksamma där och kommunerna i landskapet (bl.a. GrUU 18/2022 rd). På Åland handhar kommunerna riksuppgifter inom befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och socialvården. Beredskapslagens 12 § om skyldigheter att

vidta förberedelser gäller på Åland således på formell grund statliga och kommunala myndigheter. Landskapet har på Åland under normalförhållanden inom ramen för självstyrelsen ansvar för många andra samhällssektorer och normal krisberedskap inom dessa. Landskapet saknar i nuläget däremot uttrycklig skyldighet att vidta sådana förberedelser som hör till området för beredskap inför undantagsförhållanden eller under undantagsförhållanden. En sådan skyldighet kan påföras självstyrelsemyndigheterna endast genom självstyrelselagen eller med stöd av självstyrelselagen.

För beredskapsplaneringen på Åland ansvarar Statens ämbetsverk på Åland<sup>68</sup>, som genom samrådsdelegationen för beredskapsärenden involverar landskapet i uppgifterna till den del de rör beredskap inför undantagsförhållanden. Under undantagsförhållanden ansvarar riksmyndigheter på Åland för uppgifter som följer av beredskapslagen och som landskapet under normalförhållanden ansvarar för.

För vissa lösningsalternativ som anknyter till överenskommelseförordning har det tidigare i betänkandet (avsnitt 3) redogjorts i fråga om påförande av riksuppgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagstiftning. Tillämpningsområdet för 32 § om överenskommelseförordningar i gällande självstyrelselag bör utvidgas. Ändringen möjliggjorde i detta sammanhang att man på landskapets myndigheter i överenskommelseförordning kunde påföra sådana allmänna beredskapsuppgifter inom hälso- och sjukvården som i riket enligt beredskapslagen sköts av välfärdsområdena. Utfärdandet av en överenskommelseförordning förutsätter landskapsregeringens samtycke. Behovet av att ändra 32 § i nuvarande självstyrelselag bör beaktas också i självstyrelselagsreformen. När överenskommelseförordningar ges bedöms de ekonomiska konsekvenserna av att riksuppgifter påförs landskapet eller vice versa.

Man bör i pågående lagstiftningsprojekt beakta att myndighetsstrukturen på Åland avviker från den som gäller i riket. Under översynen av såväl självstyrelselagen som beredskapslagen bör myndighetsbefogenheterna formuleras så att det

68 I egenskap av statlig förvaltningsmyndighet på Åland ska Statens ämbetsverk på Åland med stöd av 3 kap. 12 § i beredskapslagen genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att dess uppgifter sköts så bra som möjligt också under undantagsförhållanden. I egenskap av sektorspecifik regionförvaltningsmyndighet ska Statens ämbetsverk på Åland med stöd av 4 § 2 mom. 3 punkten och 16 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) bland annat samordna beredskapen i regionen och ordna anknytande samverkan, samordna beredskapsplaneringen, stödjade kommunernas beredskapsplanering, ordna beredskapsövningar och främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen.

inte i framtiden uppstår svårigheter att på Åland under beredskapen inför undantagsförhållanden eller under undantagsförhållanden beakta hur exempelvis landskapsförvaltningen eller andra frågor inom landskapets lagstiftningsbehörighet är organiserade under normalförhållanden enligt landskapslag. I den mån bemyndiganden i närmast beredskapslagen är detaljerat angivna och innehåller laghänvisningar, bör de i nödvändig mån innehålla hänvisningar till motsvarande landskapslagstiftning. Det finns en gränsdragningsproblematik som i dessa sammanhang bör beaktas mot bakgrund av att landskapet enligt 18 § 1 och 4 punkten i självstyrelselagen har exklusiv lagstiftningsbehörighet för landskapets och kommunernas förvaltning, medan riket enligt 27 § 34 punkten har motsvarande lagstiftningsbehörighet för bl.a. beredskap inför undantagsförhållanden.

Senast i samband med översynen av beredskapslagen bör man i enlighet med grundlagsutskottets synpunkter närmare överväga vilka förvaltningsuppgifter inom landskapets lagstiftningsbehörighet under normalförhållanden som i fråga om beredskapen inför undantagsförhållanden och under undantagsförhållanden i självstyrelselagen eller överenskommelseförordning kunde påföras självstyrelsemyndigheterna, d.v.s. återföras till landskapets förvaltningsbehörighet. Också en överenskommelseförordning förutsätter landskapsregeringens samtycke.



## **BILAGA 2 Till avsnitt 5 om behörighetsfördelningen för beredskap inför och under undantagsförhållanden, som uppgjorts av landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen**

### **1 Kartläggning**

#### **1.1 Inledning**

Ålands landskapsregering har kartlagt den nuvarande beredskapslagens samtliga paragrafer och dess förhållande till den åländska självstyrelsen. Kartläggningen kan inte sammanfattas på något annat sätt än att den nuvarande beredskapslagen innebär betydande både juridiska och praktiska problem i förhållande till Ålands självstyrelse.

#### **1.2 Sammanfattad problemställning**

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen är det klart att riket har behörighet att lagstifta om beredskap inför undantagsförhållanden. Det är också helt klart att det enligt 18 § 1, 2 och 4 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet att lagstifta om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter, landskapets tjänstemän, kommunerna samt kommunala tjänstemän.

Således kan riket lagstifta om beredskap inför undantagsförhållanden men inte om landskapsregeringen eller denna underlydande myndigheter. Landskapet i sin tur kan lagstifta om landskapsregeringen och underlydande myndigheter men inte om beredskap. Om man vill att skyldigheter gällande beredskap inför undantagsförhållanden ska finnas för landskapsregeringen och denna underlydande myndigheter krävs en ändring av självstyrelselagen. Detta kan inte heller lösas genom en ändring av beredskapslagen eftersom riket inte genom rikslag kan påföra uppgifter på landskapsmyndigheter. Ett annat sätt att lösa det är att Åland inom de områden som redan omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörighet övertar lagstiftningsbehörigheten rörande beredskap inför undantagsförhållanden.

Ytterligare behöver också behörighetsfördelningen under undantagsförhållanden klargöras eftersom det i självstyrelselagen råder oklarhet kring behörighetsfördelningen mellan riket och Åland.

## 2 Utmaningar

### 2.1 Beredskapslagen

Reglering av undantagsförhållanden återfinns i beredskapslagen (1552/2011). Enligt regeringens proposition RP 3/2008 rd, s. 101, faller vissa delar av beredskapslagen inom tillämpningsområdet för 23 § i Finlands grundlag, vilket innebär att tillfälliga undantag från grundläggande fri- och rättigheter kan införas genom lag eller förordning av statsrådet. Dock ger inte 23 § i grundlagen riksdagen befogenhet att lagstifta eller utfärda förordningsfullmakter inom Ålands lagstiftningsbehörighet.

Självstyrelselagen kan inte, enligt 69 §, ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Enligt 80 § i grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av bemyndigande i grundlagen eller annan lag. Om en bestämmelse i en förordning eller annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller annan lag, får den inte tillämpas enligt 107 § i grundlagen.

### 2.2. Landskapets behörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet inom många områden som är centrala för 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 enligt 18 § 6, 12, 13, 14, 20, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Beredskapslagen hänvisar till flera rikslagar inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Inom dessa områden finns landskapslagstiftning som gäller på Åland medan rikslagstiftningen inte är tillämplig. Detta gäller exempelvis räddningslagen, elmarknadslagen, naturgasmarknadslagen, vattenlagen, lagen om utkomststöd, socialvårdslagen, postlagen, hälso- och sjukvårdslagen, hälsoskyddslagen, socialvårdslagen, lagen om småbarnspedagogik, semesterlagen, lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät, förvaltningslagen, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om kollektivavtal, lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal, arkivlagen, kommunallagen, lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om utbildning som handleder för examensutbildning, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om grundläggande konstundervisning, yrkeshögskolelagen, universitetslagen, lagen om transportservice samt lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster.

## 2.3 Olika myndighets funktioner och strukturer

Välfärdsområdena och vissa av de myndigheter som i riket utpekats som aktörer i beredskapslagen 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.

Införandet av välfärdsområdena i riket har ytterligare ökat skillnaderna. Det innebär att det system som beskrivs i beredskapslagen som baserar sig på välfärdsområden inte är möjligt att genomföra på Åland. Exempelvis sköts all hälso- och sjukvård på Åland av landskapsmyndigheten Ålands hälso- och sjukvård samt lokalförvaltningen har därmed inget ansvar alls för hälso- och sjukvården på Åland. Det samma gäller för all undervisning på gymnasialstadienivå där landskapsmyndigheter är huvudmän och kommunerna inte har någon roll. Liknande problematik finns då det rör polisen där myndighetsstrukturen skiljer sig mellan Åland och riket. Genom införandet av välfärdsområden i den nuvarande beredskapslagen har en ny situation uppkommit då stora delar av kommunernas uppgifter i riket har övergått från kommunerna till välfärdsområdena. Enligt praxis har självstyrelselagen tolkats så att riket endast kan påföra de åländska kommunerna sådana uppgifter inom rikets behörighet som påförs kommunerna i riket. Det saknas därmed juridisk grund att påföra de åländska kommunerna de skyldigheter som åligger välfärdsområdena. I praktiken betyder det att uppgifter som sedan länge hör till de åländska kommunernas skyldigheter enligt beredskapslagen inte längre har någon laglig grund och kommunerna är inte heller förpliktigade att utföra dessa uppgifter.

Skyldigheten för myndigheter på Åland att vidta åtgärder för förberedelse inför undantagsförhållanden, inklusive andra åtgärder för att säkerställa verksamhetens kontinuitet, ser annorlunda ut på Åland än i resten av landet. Detta beror på självstyrelsen, som ger Ålands lagting befogenhet över landskapsregeringen och dess underlydande myndigheter, kommunal förvaltning, deras tjänsteinnehavare, vad som ingår i tjänsteplikten och disciplinära åtgärder. Vissa förvaltningsuppgifter sköts av landskapets myndigheter i stället för av kommuner och välfärdsområden, som i resten av landet. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen gäller således inte landskapsregeringen eller myndigheter som lyder under landskapsregeringen. Lagstiftning, förvaltning och övriga viktiga uppgifter måste fungera även på Åland under undantagsförhållanden.

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 enligt 18 § 1, 2

och 6 punkterna i självstyrelselagen. 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 en sådan struktur.

## 2.4 Samma myndigheter som under normalförhållanden

Ett fungerande system förutsätter att samma myndigheter som under normala förhållanden handhar en verksamhet så långt som möjligt sköter uppgifterna även under en kris. Beredskap ska byggas under normal tid. Det fungerar inte att överlåta ledningen i kristid till myndigheter som inte har någon roll under normala förhållanden. Om ansvarsförhållandena mellan myndigheterna ändras genom befogenheter som grundas på beredskapslagen så förutsätter det en gemensam planering och lägesbild som ska grundläggas under normala förhållanden.

Landskapsregeringens uppfattning är att riket tänker sig en lösning där rikets myndigheterna tar över styrningen av verksamheten från landskapets myndigheter vid en krissituation. Redan i dagsläget föreligger det en informationsbrist mellan ministrierna och landskapsregeringen vad gäller den civila beredskapen. Erfarenheterna från Covid 19-pandemin visar att rikets myndigheter inte har det kontaktnät som krävs för att leda verksamheten på Åland. Man har inte heller kunskap om åländsk lagstiftning och myndighetsstrukturer. Dessutom ska rikets myndigheter klara av att kommunicera med aktörer på Åland på svenska. Det är för landskapsregeringen osannolikt att rikets myndigheter klarar av att upprätthålla samhällsviktiga tjänsters kontinuitet på Åland. Den gemensamma målsättningen borde vara att den civila beredskapen i riket och på Åland utvecklas skilt för sig men kan kopplas ihop vid behov. I detta arbete har landskapsregeringen en avgörande roll och landskapsregeringen kan därför inte förbigås vid undantagsförhållanden.

En grundläggande sak är att säkerställa det demokratiska beslutsfattandets kontinuitet. Liksom riksdagens och statsrådets kontinuitet måste säkerställas behöver även lagtingets och landskapsregeringens kontinuitet säkerställas, exempelvis med beaktande av bestämmelsen om landskapsregeringens beslutsfattande i enlighet med 27 § 28 punkten i självstyrelselagen. Det behöver föras diskussioner mellan riket och landskapet kring hur kontinuiteten upprätthålls.

Grundprincipen enligt självstyrelsesystemet är att lagstiftningsbehörighet, förvaltningsbehörighet och kostnadsansvar följs åt. Om detta inte ska gälla inom ett område behöver det regleras i självstyrelselagen eller genom en överenskommelseförordning i enlighet med 32 § i självstyrelselagen. I dagsläget finns det inget

bestämt varken i självstyrelselagen eller i överenskommelseförordning om ersättningen för kostnader som rör beredskap inför undantagsförhållanden eller ersättning kopplad till undantagsförhållanden.

### 3 Lösningalternativ

Landskapsregeringens medlemmar i arbetsgruppen ser ingen annan lösning på den omfattande problematiken än att det snarast tillsätts en gemensam arbetsgrupp mellan riket och landskapet för att utreda och föreslå lösningar. Detta arbete behöver ske parallellt och samordnas med det arbete som redan pågår med att revidera beredskapslagstiftningen i sin helhet, arbetet med att revidera självstyrelselagen samt arbetet med att revidera den nuvarande överenskommelseförordningen rörande beredskap inför undantagsförhållanden i landskapet Åland. Ett lösningsscenario skulle vara att inom åländsk lagstiftningsbehörighet ge lagtinget motsvarande roll som riksdagen när det gäller efterhandskontrollen av förordningar baserade på beredskapslagstiftningen och att Åland inom de områden som redan omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörighet övertar lagstiftningsbehörigheten rörande beredskap inför undantagsförhållande. Detta kunde införas genom en ändring i självstyrelselagen.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-033-8 (PDF)