

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet
Allmänna byrån, Rk1

Beslutande	Föredragande	Justerat
Vicelanråd Harry Jansson	Förvaltningschef John Eriksson	Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.	Beslut
-----------------	--------

Nr 37

Utnämning av polismästare vid Ålands polismyndighet.
ÅLR 2020/4517
82 Rk1

Landskapsregeringen beslöt utnämna pol.mag. Johan Pawli till polismästare vid Ålands polismyndighet fr.o.m. 1.8.2020 och tillsvidare. Johan Pawli är behörig och var enda sökanden.

Nr 38

Inköp av konsulttjänst
ÅLR 2020/5519
83 Rk1

Landskapsregeringen beslöt, med stöd av 5 § Ålands landskapsregerings beslut gällande vissa upphandlingar (ÅFS 2019:113), köpa in en tjänst för högst 10 000 euro exklusive moms av professor Martin Scheinin rörande en juridisk analys om cirka 10 sidor av autonoma Ålands rättsliga ställning under den tid undantagsförhållanden råder i Finland och beredskapslagen (FFS 1552/2011) tillämpas samt konkreta förslag på ändringar i självstyrelselagen för Åland. Bakgrunds- och uppdragsbeskrivning framgår av Bilaga. Den juridiska analysen ska vara klar och överlämnas senast inom september 2020. Betalnings ker mot faktura i efterskott.

Kostnaden påförs anslag 26000, Landskapsregeringens övriga inkomster och utgifter.

BAKGRUNDSBESKRIVNING OCH UPPDRAG GÄLLANDE ANALYS AV FRÅGAN OM

Åland under undantagsförhållanden

Uppdrag: en juridisk analys om cirka 10 sidor av autonoma Ålands rättsliga ställning under den tid undantagsförhållanden råder i Finland och beredskapslagen (FFS 1552/2011) tillämpas samt konkreta förslag på ändringar i självstyrelselagen för Åland.

I Bakgrund

Beredskapslagen

Finlands regering har i samverkan med Republikens president den 16 mars 2020 konstaterat att det i landet råder sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen. Covid-19-epidemin klassades alltså som en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Från Finlands sida klargjordes redan från början att beredskapslagen och med stöd därav utfärdade författningar även gäller på Åland.

Till stöd för tolkningen hänvisas till detaljmotiveringen till 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991): ”Den lagstiftning som gäller beredskap inför undantagsförhållanden ankommer enligt förslaget såsom enligt den gällande lagen på rikets organ. Stadgandet avser dock att gälla endast egentlig undantagslagstiftning som på grund av exceptionella förhållanden kräver ingrepp i medborgarnas allmänna rättigheter eller en genomgripande reglering av näringslivet. Punkten omfattar t.ex. inte reglering av näringslivet vid produktionsstörningar under normala förhållanden.”

Självstyrelselagen för Åland stiftades medan den tidigare beredskapslagen (FFS 1080/1991) var i kraft och därför har tillämpningen av pandemi som undantagsgrund inte närmare beaktats i motiveringen till självstyrelselagen. Vidare ankommer enligt 30 § i självstyrelselagen (Behörighet och förfarande i förvaltningsärenden) förvaltningen i angelägenheter som faller inom riksdagens lagstiftningsbehörighet på riksmyndigheterna.

I den tidigare beredskapslagen omnämndes inte Åland varken i RP nr 248/1989 eller i riksdagens interna behandling (Försvarsutsk. bet. 7/90, Stora utsk. bet. 310/90, Försvarsutsk. bet. 2/91). Därmed saknades stadganden om Ålands ställning även i den tidigare beredskapslagen.

Även i den gällande beredskapslagen saknas uttryckliga stadganden om Åland. Därmed utpekas t.ex. inte de åländska myndigheterna i 3 kap. 12 § beredskapslagen som skyldiga att vidta förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden. I motsats till den tidigare beredskapslagens beredning, omnämns dock Åland i två avseenden i RP 3/2008:

1. *Enligt 27 § 34 punkten i Ålands självstyrelselag (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska därmed också tillämpas på Åland. I den överenskommelseförordning (900/2000) som utfärdats med stöd av 32 § i självstyrelselagen föreskrivs om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden. Förordningen gäller enbart förberedelser inför undantagsförhållanden och inte direkt sådana uppgifter som ska skötas under undantagsförhållanden. Sid 32*
2. *Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen för Åland kan beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Sid 93*

Grundlagsutskottet anförde i sitt utlåtande ang. RP 3/2008 (GrUU 6/2009) följande om Åland:

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet 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 lagförslaget kan statsrådet vid undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten 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.

Trots att även Ålands övriga särställning vilar på folkrättslig grund, valde alltså grundlagsutskottet att enbart betona behovet av respekt för Ålandskonventionen och övriga traktater som reglerar Ålands demilitarisering och neutralisering.

I huvudutskottet försvarsutskottet anfördes i betänkandet FsUB 3/2010 följande ang. RP 3/2008:

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i bland annat frågor som gäller beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland. Hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas finns inskrivet i en överenskommelseförordning som avses i 32 § i självstyrelselagen.

Grundlagsutskottet resonerar i sitt utlåtande kring Ålands ställning och hur den förhåller sig till beredskapslagen. Försvarsutskottet skriver under grundlagsutskottets åsikt att beredskapslagen måste tillämpas med respekt för Ålands demilitariserade och neutraliserade särställning. I likhet med grundlagsutskottet anser försvarsutskottet det viktigt att det också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas.

Den överenskommelseförordning, som både grundlagsutskottet och försvarsutskottet efterlyste under den tid undantagsförhållande råder, har inte förverkligats.

Smittskyddslagen

Finland har lagstiftningsbehörigheten gällande bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos människor enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland. Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen sköter landskapsregeringen eller annan myndighet som anges i landskapslag de förvaltningsuppgifter som ankommer på riksmyndigheter och på kommunerna.

Statsrådets kansli uttalade den 20 mars 2020 följande:

”Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen och författningar som utfärdats med stöd av den gäller därmed också på Åland, även om samma uppgifter inte med stöd av självstyrelselagen eller landskapslagstiftning till alla delar handhas av motsvarande myndigheter som i riket och lagstiftningen i landskapet inte i samtliga avseenden motsvarar innehållet i den rikslagstiftning som omnämns i beredskapslagen och ibruktagandeförordningen.

Lagen om smittsamma sjukdomar och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den är direkt tillämplig rätt också på Åland. Bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till rikets lagstiftningsbehörighet även på Åland, men med stöd av 30 § 9 punkten i självstyrelselagen sköter landskapet de uppgifter som hänför sig till bekämpningen av smittsamma sjukdomar på Åland.

På grund av det som anförts ovan träder förordningarna om ibruktagande och tillämpning av beredskapslagen samt lagen om smittsamma sjukdomar och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

inklusive rekommendationerna, i kraft också på Åland. Landskapsmyndigheterna har dock i förhållande till tillämpningen av de nämnda författningarna till de delar som hör till deras förvaltningsbehörighet samma prövningsrätt som statliga eller kommunala verksamhetsenheter i riket, om de detaljerade bestämmelserna i de ovannämnda författningarna möjliggör sådan prövningsrätt i fråga om regionala eller lokala lösningar.”¹

Social- och hälsovårdsministeriet har i ett e-postmeddelande till landskapsregeringen den 22 juni 2020 angett följande:

”Ministeriets styrning som gäller 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar är till sin natur en rekommendation, som baserar sig en av statsrådet gjord riksomfattande evaluering. Denna evaluering har gjorts under förutsättning att det inte sker betydande ogynnsamma förändringar av det nationella epidemiläget.

Behöriga myndigheter ansvarar för själva bedömningen gällande beslut och innehållet i beslutet för en högst månad i taget. På Åland är det landskapsregeringen.

I bedömningen bör man enligt lagen om smittsamma sjukdomar § 8 stödja sig på Institutet för hälsa och välfärds sakkunskap och information.”

II Övrigt

I samband med beredningen av gällande beredskapslag gavs Ålands landskapsregering möjlighet att dels i februari 2006 och dels i april 2008 ge skriftliga utlåtanden. I Ålands landskapsregerings utlåtande daterat 21.4.2008 framhölls att lagförslaget inte beaktade Ålands särställning, något som vidhölls i den fortsatta processen. Vidare underströks att lagförslagets reglering i förhållande till självstyrelselagen inte var tillfredsställande. Landskapsregeringen ansåg även att flera av bestämmelserna stod i strid med självstyrelselagen.

Förutom nämnda skriftväxling var självstyrelsemyndigheterna inte involverade eller kallade som sakkunniga under riksdagens behandling.

III Relevanta frågeställningar

Frågeställningar uppdragsgivaren önskar svar på:

- 1) En rättslig bedömning av självstyrelselagen för Ålands juridiska ställning i förhållande till beredskapslagen och faktumet att självstyrelselagens behörighetsfördelning påverkas av en lag på lägre normhierarkisknivå.
- 2) En tolkning av behörighetsfördelningen gällande stadgandet ”beredskap inför undantagsförhållanden” i 27 § 34 punkten självstyrelselagen. Ska begreppet även anses omfatta själva undantagsförhållandet fast det inte uttryckligen nämns?
- 3) Det är inte juridiskt möjligt att ålägga åländska myndigheter skyldigheter genom rikslag, varför åländska myndigheter inte heller kan åläggas uppgifter genom beredskapslagen. Vad har det för juridisk betydelse att de åländska självstyrelsemyndigheterna inte direkt utpekas som skyldiga att agera i enlighet med beredskapslagen? Skulle det vara möjligt att ta in hänvisningar till åländsk lagstiftning i beredskapslagen?
- 4) De rättsliga relationerna Finland-Åland under undantagsförhållanden. I vilken utsträckning kan statliga myndigheter och andra funktioner ersätta självstyrelsemyndigheternas normala

¹ Statsrådets kansli, Begäran om åtgärder, 20.3.2020, VN/6480/2020

befogenheter? Finns det en gräns hur långtgående inskränkningar i självstyrelsen som kan göras med beaktande av Ålands folkrättsligt garanterade autonomi?

- 5) Hur stort handlingsutrymme har Åland i praktiken då smittskyddslagen används som grund för att vidta åtgärder, exempelvis för att stänga skolor? Ålands landskapsregering är i dessa fall förvaltande myndighet enligt självstyrelselagen, vilka befogenheter medför det Hur bindande är regeringens rekommendationer, ministeriernas riktlinjer, uppmaningar och anvisningar? Vad skulle krävas för att Åland i praktiken skulle kunna avvika från regeringens eller ministeriernas rekommendationer? Är det någon skillnad om Åland skulle avvika i form av strängare regler eller mildare regler?
- 6) Ett konkret förslag eller ett tydligt utlåtande kring hur behörighetsfördelningen mellan riket och Åland ska hanteras och regleras i självstyrelselagen i samband med undantagsförhållanden eller då bestämmelser utfärdas med stöd av beredskapslag och/eller smittskyddslag.
- 7) Enligt 23 § grundlagen kan tillfälliga undantag införas som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna om undantagsförhållanden råder. Bestämmelsen avser inte enbart beredskapslagen utan sådana begränsningar kan även införas genom annan lagstiftning. Konsekvensen blir i sådana fall att självstyrelselagens bestämmelser kan åsidosättas genom antingen beredskapslagen eller genom någon annan vanlig rikslag, såsom lagstiftningen om förplägnadsrörelser. Konsekvensen kan bli att en bestämmelse som sätts in i exempelvis rikets skollagstiftning ska tillämpas även på Åland fast Åland har behörighet beträffande utbildning och har en egen grundskolelag. Således medför 23 § grundlagen ganska långtgående ingrepp i den åländska självstyrelsen. I praktiken kan det också uppstå problem eftersom riket och Åland inte alltid har samma lagstiftning och därför fungerar inte alltid rikets modell på Åland. Vad finns det för möjligheter att begränsa 23 § grundlagens effekter på Ålands självstyrelse genom en ändring av självstyrelselagen och vad skulle en sådan bestämmelse behöva innehålla?