

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet
Allmänna byrån, Rk1

Närvarande
VT, HJ, RH, AH-J, AH, FK, CW

Frånvarande

Justerat

Ordförande
Lantråd
Veronica Thörnroos

Föredragande
Vice lantråd
Harry Jansson

Protokollförelse
Förvaltningschef
John Eriksson

Nr 44

Justitieministeriets begäran om utlåtande gällande utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

ÅLR 2022/8862

86 Rk1

Landskapsregeringen beslöt sända utlåtande till justitieministeriet enligt Bilaga.

Hänvisning
Er begäran om utlåtande VN/455/2022

Justitieministeriet
Registratorskontoret.jm@gov.fi
Janina.groop-bondestam@gov.fi

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson
John.eriksson@regeringen.ax

Ärende

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

Förslaget till proposition

Justitieministeriet har på egen hand och utan samförstånd med landskapsregeringen tagit fram ett utkast till proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. I propositionen föreslås det att självstyrelselagen för Åland ändras i fråga om de sätt på vilka landskapet Åland och kommunerna på Åland kan påföras uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Nya bestämmelser föreslås även i fråga om förfarandet för hur kommunerna eller landskapet Åland, om uppgifterna genom landskapslag, övertagits av landskapet kompenseras fullt ut för utökade kommunala riksuppgifter. Dessutom föreslås det att bestämmelsen i självstyrelselagen om överenskommelseförordningar utvidgas så att den, förutom att omfatta den nuvarande möjligheten att överföra förvaltningsuppgifter mellan självstyrelsemyndigheter och riksmyndigheter eller vice versa, ska möjliggöra en överföring av eventuella framtida uppgifter från välfärdsområdena till självstyrelsemyndigheterna.

Det föreslås vidare att självstyrelselagen ändras så att de uppgifter som gäller bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur och som sköts av statliga myndigheter och av kommunerna, beaktas genom en formulering som är neutral i förhållande till kommande förvaltningsreformer i riket. Uppgifter för kommunerna och sjukvårdsdistriktet inom social- och hälsovården är 1.1.2023 avsedda att överföras till välfärdsområdena. De uppgifter som myndigheter i riket har när det gäller bekämpande av smittsamma sjukdomar, ska på Åland med stöd av bestämmelsen i fråga fortsättningsvis skötas av landskapsregeringen eller av en myndighet som anges i landskapslag. Den föreslagna ändringen är enligt justitieministeriet av teknisk karaktär. Dessutom föreslås det att det till självstyrelselagen fogas ett nytt lagrum som ger den landskapsmyndighet som på Åland ansvarar för hälso- och sjukvården en uttrycklig rättsgrund för uppgifter i hälso- och sjukvården som hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

Beredningen av propositionen och tidigare framförda förslag

Ålands landskapsregering har ända sedan hösten 2020 påtalat för justitieministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet att Ålands särställning och regleringen i självstyrelselagen inte beaktats i social- och hälsovårdsreformen. Behovet av att ändra självstyrelselagen så att uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet även kan utföras av behöriga myndigheter på Åland har varit känt en längre tid. Då det rör rikets lagstiftningsbehörighet och då de påpekanden landskapsregeringen givit inte beaktats är den nu uppkomna situationen utanför Ålands kontroll.

Ålands autonomi och självstyrelsen i sig är en minoritetslösning som vilar på folkrättslig grund. Finland har en skyldighet att beakta självstyrelsen och åländska särförhållanden vid beredning och antagande av rikslagstiftning. Självstyrelselagen är en lag på grundlagsnivå som bara kan ändras i grundlagsenlig ordning av riksdagen och med av lagtinget överensstämmande beslut. Det här innebär att Finland som rättsstat, utgående från Ålands minoritetsskydd, inte ensidigt kan vidta åtgärder som påverkar självstyrelsens innehåll eller i efterhand förutsätter en ändring av självstyrelselagen där Åland inte behandlas som en jämbördig part.

Justitieministeriet har nu tillsammans främst med social- och hälsovårdsministeriet föreslagit ändringar i självstyrelselagen som utan landskapsregeringens samtycke skickats på remiss. Trots påpekanden från landskapsregeringens sida motsvarar inte förslaget eller dess motivering den verkliga uppgiftsfördelningen mellan självstyrelsemyndigheterna och rikets myndigheter.

Från landskapsregeringens sida har man ett flertal gånger försökt hitta olika gemensamma lösningar för både smittskyddet, administrativa ingrepp i den personliga friheten och för andra uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Redan i februari 2021 påtalades i utlåtanden att etableringen av välfärdsområden och ändringen av materiella lagar kopplade till reformen medför problem för åländsk del som måste hanteras gemensamt i samband med självstyrelserevisionen. Ålands landskapsregering tog även 17.5.2022 fram och översände ett konkret förslag på ändring av självstyrelselagen där en helhetslösning för uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet inklusive finansiering lyftes fram. Varken då eller i föreliggande utkast till proposition adresserar eller bemöter justitieministeriet detta förslag. Då justitieministeriet varken besvarat eller adresserat förslaget från 17.5.2022 har landskapsregeringen 29.9.2022 översänt ett nytt förslag med motivering till ändring av 32 § självstyrelselagen rörande överenskommelseförfordningar. En reglering av smittskyddet och övriga uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet genom överenskommelseförfordningar skulle medföra en bedömning av uppgiftsfördelningen mellan rikets myndigheter och självstyrelsemyndigheterna så att individens konstitutionella

fri- och rättigheter säkerställs samt en ekonomisk reglering av uppgifterna då kutymen är att parterna i samband med överenskommelseförordningar avtalar om kostnaderna.

Då landskapsregeringen inte anser att justitieministeriet eller social- och hälsovårdsministeriet beaktat de utlåtanden samt förslag på lösningar som givits både gällande behövliga ändringar av självstyrelselagen och utgående från regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 190/2022), kan finnas skäl att påminna om riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 18/2022 rd punkt 13:

"(13) Utifrån erhållen utredning fäster utskottet statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att lagstiftningen om Åland ska beredas på behörigt sätt. Utskottet betonar vikten av att bestämmelserna om Åland bereds tillsammans med landskapet, att tolkningsfrågor i mån av möjlighet avgörs redan under lagberedningen och att det förs en diskussion i rätt tid mellan riket och landskapet om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av ändringarna. Utskottet anser dessutom att det inte är ändamålsenligt att lagtekniska frågor som gäller Åland tas upp först när lagförslagen behandlas i riksdagen".

Då det gäller beredningen av justitieministeriets utkast till proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland vill landskapsregeringen avslutningsvis framföra att remisstiden om 14 dagar är för kort då självstyrelselagen är en lag på grundlagsnivå samt att Mariehamns stad inte är med i Ålands kommunförbund. Därför borde Mariehamns stad, utgående från principerna om god lagberedning, ges en möjlighet att inlämna ett utlåtande.

Landskapsregeringens synpunkter

I utkastet till proposition beskrivs de föreslagna ändringarna av självstyrelselagen vara förtydliganden och av teknisk karaktär. Detta är ett synsätt som landskapsregeringen inte delar. Både förslaget till ny 30 a § rörande riksuppgifter som genom lag föreskrivs kommunerna på Åland samt förslaget till ny 30 § 24 punkt rörande behörighet att sköta riksuppgifter inom hälso- och sjukvård medför en helt ny reglering i självstyrelselagen då självstyrelselagen aldrig tidigare innehållit bestämmelser som direkt påverkar och binder de åländska kommunerna eller bestämmelser som medför en möjlighet för riket att ensidigt utan konsekvensbedömningar eller finansieringssystem påföra en landskapsmyndighet uppgifter inom ett så omfattande rättsområde som social- och hälsovård som regleras med flera olika lagar. I utkastet till proposition finns varken någon bedömning av regleringen utgående från den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen inklusive finansieringsprincipen eller en bedömning kring förutsättningarna att på Åland utföra vitt skilda uppgifter inom hälso- och sjukvård som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Vad gäller t.ex. rättspsykiatrisk vård är detta en tjänst som köps in från riket trots att det faller inom rikets lagstiftningsbehörighet och de facto är något som riket borde bekosta.

Vad gäller justitieministeriets förslag till ändring av 30 § 9 punkten självstyrelselagen rörande smittskydd vidhåller landskapsregeringen dels att dagens generella reglering av förvaltningsbehörigheten inte motsvarar den verkliga fördelningen av uppgifter mellan rikets myndigheter och självstyrelsemyndigheterna samt att det aldrig gjorts en konsekvensbedömning kring den åländska förvaltningens förutsättningar att utföra i rikslag fastställda förvaltningsuppgifter gällande smittskyddet på ett med rikets myndigheter jämförbart sätt. En nackdel med den generella lösningen i 30 § 9 punkten självstyrelselagen har varit att självstyrelsen inte nämnvärt beaktas vid beredningen av rikets smittskyddslagstiftning. Behörighetslösningen har medfört att självstyrelsemyndigheterna tillämpar bestämmelser som är utformade utifrån de behov som förvaltningsstrukturer i riket uppställer. En lagstiftningslösning som nu enbart anpassar 30 § 9 punkten i självstyrelselagen till att också omfatta välfärdsområdena kan därför inte anses vara den mest ändamålsenliga och en sådan lösning, utan behövliga konsekvensbedömningar, tryggar inte heller ålänningars rätt till jämlikhet samt social trygghet enligt 6 § och 19 § 3 mom. i Finlands grundlag. Principiellt har riksdagens grundlagsutskott också tidigare genom GrUB 12/2018 rd, s. 3 invänt mot ändringar av självstyrelselagen som enbart ses som en biprodukt av ett behov av att stifta en ordinarie rikslag så som nu vad gäller den föreslagna ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 190/2022).

Vad gäller avsaknaden av konsekvensbedömningar i utkastet till proposition kan också nämnas att Justitiekanslern i ett beslut av den 18 augusti 2022 konstaterat att statsrådet redan på förhand bland annat genom lagberedning ska sträva efter att säkerställa kapaciteten inom hälso- och sjukvården och anknytande bekämpning och vård av smittsamma sjukdomar enligt vad som förutsätts i 19 § 3 mom. i grundlagen och de internationella människorättsförpliktelserna. Ett dylikt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna måste också beaktas rörande detta lagförslag som bland annat rör utförandet av smittskyddsuppgifterna inom självstyrelsen. Som landskapsregeringen ser det måste rikets lagstiftning och det åländska förvaltningsansvaret inom smittskydd samspela på ett ändamålsenligt, klart och förutsägbart sätt för individen så att även ålänningarnas grundläggande fri- och rättigheter inom smittskydd tillgodoses.

För att trygga individens grundläggande fri- och rättigheter samt för att hitta en lösning vad gäller finansieringen av uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet har landskapsregeringen föreslagit att 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ändras så att hänvisningen till smittsamma sjukdomarna hos människor stryks. I stället skulle självstyrelsens förvaltningsansvar både vad gäller smittskydd och övriga hälso- och sjukvårdsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet bygga på överenskommelseförordningar som bereds i samråd med riksmyndigheterna. Detta förutsätter ett tillägg till 32 § i självstyrelselagen så att en överenskommelseförordning också kan avse uppgifter i rikslagstiftning som i riket sköts av välfärdsområden. Då även justitieministeriet föreslagit motsvarande ändring av 32 § i självstyrelselagen för framtida riksuppgifter utgår landskapsregeringen ifrån att ministeriet delar bedömningen att

lösningen är juridiskt gångbar. Riksdagens grundlagsutskott har även tidigare hänvisat till en möjlighet att genom överenskommelseförordningar samordna vård som sker på Åland och inom de tidigare planerade landskapen i det övriga Finland (se GrUU 26/2017 rd, s. 76).

Landskapsregeringens förslag och initiativ till Finlands riksdag

Landskapsregeringen kan, efter att ha efterhört Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnds åsikt, konstatera att det inte finns stöd för att i enlighet med 69 § 1 mom. självstyrelselagen godkänna justitieministeriets utkast till proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. Om landskapsregeringen nu inte tillsammans med justitieministeriet kan ta fram ett gemensamt förslag till ändring av självstyrelselagen måste landskapsregeringen i stället föreslå att lagtinget i enlighet med 22 § 1 mom. i självstyrelselagen ska inlämna en lagmotion till riksdagen om ändring av 30 § 9 punkten och 32 § i självstyrelselagen. Landskapsregeringen har redan för att ta processen framåt tagit fram ett utkast till en överenskommelseförordning om bekämpning av smittsamma sjukdomar på Åland.

Utöver detta måste också en separat gemensam beredning ske med berörda ministerier i riket för att hitta bättre övergripande lösningar vad gäller övriga uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet som riktar sig till självstyrelsemyndigheterna och kommunerna på Åland så att utförandet av uppgifterna och finansieringen av dessa samordnas med självstyrelsesystemet och det kommunala självstyret.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Vicelantråd

Harry Jansson

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd, info@lagtinget.ax
Landshövding Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi
Ålandsminister Thomas Blomqvist, thomas.blomqvist@gov.fi
Justitiekansler Tuomas Pöysti, registratorskontoret.jka@gov.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Statsrådets kansli, registratorskontoret.srk@gov.fi
Social- och hälsovårdsministeriet, registratorskontoret.shm@gov.fi
Finansministeriet, registratorskontoret.fm@gov.fi
Ålands representant i Helsingfors Johan Ehn, johan.ehn@regeringen.ax