

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Lantråd

Veronica Thörnroos

Föredragande

Jurist

Camilla Hägglund-Palmqvist

Justerat

Omedelbart

Nr 89

Riksdagens grundlagsutskotts begäran om skriftligt sakkunnigttrande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen.

ÅLR 2022/3324

371 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge yttrande enligt **bilaga**.

BILAGA



Dokumentnamn
YTTRANDE
Ärendenr
ÅLR 2022/3324

Brevnr
371 Rk1a
Datum
12.5.2022

Hänvisning
HE 63/2022 vp

Riksdagens grundlagsutskott
PeV@eduskunta.fi

Kontaktperson
Camilla Hägglund-Palmqvist

Ärende

Begäran om yttrande gällande RP 63/2022 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § värnpliktslagen

Begäran om utlåtande och behörighetsfördelning

Riksdagens grundlagsutskott har den 28 april 2022 inbegärt Ålands landskapsregerings yttrande gällande Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och värnpliktslagen. Grundlagsutskottet önskar få eventuella kommentarer senast den 12 april 2022 kl. 12.00.

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Enligt 30 § i självstyrelselagen ankommer förvaltningen i angelägenheter som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet på riksmyndigheterna och enligt 23 § självstyrelselagen ankommer förvaltningen i angelägenheter som faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet på motsvarande sätt på landskapets myndigheter. Genom republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000) har en överenskommelseförordning ingåtts för att reglera förvaltningsuppgifter och hantera behörighetsfrågor inför undantagsförhållanden. Vad som gäller under undantagsförhållanden är däremot oreglerat i självstyrelselagen och behörighetsfördelningen mellan riket och Åland är oklar. Antagandet av och tillämpningen av beredskapslagen (FFS 1552/2011) och författningar som utfärdats med stöd av den ändrar inte, enligt 69 § självstyrelselagen, behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket särskilt då åländsk lagstiftning avviker från motsvarande lagstiftning i riket.

En överenskommelseförordning saknas

Under behandlingen av Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (RP 3/2008 rd) anfördes i

försvarsutskottets betänkande (FsUB 3/2010) att *"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 även kring Ålands ställning och hur den förhåller sig till beredskapslagen (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I). 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.

Av grundlagsutskottets betänkande gällande Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 och 88 § i beredskapslagen (GrUU 1/2021) framgår att *"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 beaktande av 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."* Landskapsregeringen konstaterar kort att den överenskommelseförordning som både grundlagsutskottet och försvarsutskottet har efterlyst under den tid undantagsförhållanden råder ännu inte över 10 år efter att beredskapslagen trädde i kraft förverkligats.

I propositionen anges att under arbetet med den totalreform av beredskapslagstiftningen som är på gång är avsikten är att skapa klarhet i behörighetsfördelningen mellan Åland och riket när det gäller tillämpningen av beredskapslagen och hanteringen av ibruktagningen av undantagsförhållanden. Landskapsregeringen betonar dock vikten av att den beredskapslagstiftning som nu ändras i skyndsam ordning också måste fungera i förhållande till Ålands särställning och samhällsstrukturen på Åland. De hybridhotssituationer som kan uppstå inom en nära framtid i samband med en eventuell Natoansökan måste även kunna hanteras på Åland. Grundlagsutskottet framförde i samband med reformen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet där en föreslagen ändring av 88 § i beredskapslagen ingår (RP 56/2021 rd) att med tanke på Ålands självstyrelse är det lämpligare att skriva in de behövliga ändringarna i självstyrelselagen.

Landskapsregeringen konstaterade också i samband med utkastet till Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och

värnpliktslagen (VN0064012) att den föreslagna regleringen och det utvidgade tillämpningsområdet för beredskapslagen gällande hybridhot inte beaktar Ålands särställning samt att regleringen i lagförslaget likt hela beredskapslagen utgår ifrån en lagstiftning som till stora delar inte är tillämplig på Åland och en samhällsstruktur som inte finns på Åland. Den nu rådande situationen med en oklar behörighetsfördelning och en icke praktiskt tillämpningsbar beredskapslagstiftning på Åland är inte acceptabel speciellt vid eventuella hybridhotssituationer inom en nära framtid.

Lagförslagets tillämplighet på Åland

För att beredskapslagen ska kunna tillämpas på Åland krävs en reglering i självstyrelselagen. Beredskapslagstiftningen fungerar inte i praktiken på Åland eftersom den rikslagstiftning man gör undantag från eller hänvisar till inte är tillämplig på Åland. Tillämpningen av beredskapslagen och författningar som utfärdats med stöd av den ändrar inte, enligt 69 § självstyrelselagen, behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket särskilt då åländsk lagstiftning avviker från motsvarande lagstiftning i riket.

Enligt 18 § 4 och 13 punkten självstyrelselagen hör kommunernas förvaltning och socialvården till åländsk lagstiftningsbehörighet. Enbart administrativa ingrepp i den personliga friheten hör, enligt 27 § 24 punkten självstyrelselagen, till rikets lagstiftningsbehörighet. På Åland är det kommunalförbundet Kommunernas socialtjänst k.f. som, enligt landskapslagen (2016:2) om en kommunalt samordnad socialtjänst, ansvarar för socialvården inklusive utkomststöd till den åländska befolkningen. Socialvården på Åland regleras i landskapslagen (2020:12) om socialvård och annan specifik lagstiftning på området. Detta medför att regleringen i 57 a § och 131 a § beredskapslagen som utgår ifrån att det är välfärdsområden som ansvarar för befolkningens nödvändiga omsorg och försörjning samt att välfärdsområden ska handha vissa uppgifter vid beviljandet av och återkrav av föreslaget stöd inte går att tillämpa på Åland. Det kan även nämnas att inte heller de föreslagna finansieringsbestämmelserna i 57 a § beredskapslagen går att tillämpa då det inte finns några välfärdsområden på Åland och då de uppgifter som föreslås i 57 a § och 131 a § beredskapslagen inte ingår i finansieringen av självstyrelsen.

Enligt 18 § 1, 2 och 4 punkten självstyrelselagen hör självstyrelsemyndigheternas organisation, kommunernas förvaltning, landskapets- och kommunernas tjänstemän samt kollektivavtal för dessa till åländsk lagstiftningsbehörighet. Som ett konstaterande kan därför göras att tillämpligheten på Åland av regleringen i 93 § och 94 § beredskapslagen inklusive de föreslagna ändringarna rörande avvikelser från anställningsvillkor och begränsning av uppsägningsrätten är högst oklar speciellt då bestämmelserna inte beaktar den offentliga strukturen på Åland och de myndigheter som handhar motsvarande uppgifter på Åland. Det kan även noteras att det offentliga bolag i form av Åda Ab som handhar vissa informationsteknologitjänster till myndigheter på Åland inte

omfattas av 93 § 2 mom. i beredskapslagen. Regleringen om avvikelser från anställningsvillkor och begränsning av uppsägningsrätten utgör redan utan att beakta det oklara rättsläget på Åland en betydande inskränkning av den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. Finlands grundlag (FFS 731/1999). Enligt 18 § 6 punkten självstyrelselagen hör också ordning och säkerhet till åländsk lagstiftningsbehörighet, varvid tillämpningen av den utvidgade bestämmelsen om begränsning av uppsägningsrätten för polisväsendet i 94 § 4 mom. beredskapslagen blir oklar gentemot anställda vid Ålands polismyndighet.

Enligt 18 § 6 punkten självstyrelselagen hör allmän ordning och säkerhet med vissa undantag till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 20 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet. Landskapsregeringen anser att tillämpningen på Åland av den föreslagna bestämmelsen om åtgärder som avser radiofrekvenser i 61 § beredskapslagen bör utredas med beaktande av landskapets behörighetsområden. Gällande den föreslagna bestämmelsen om åtgärder i anslutning till dataskydd i 62 § beredskapslagen konstaterar landskapsregeringen att Åland har lagstiftningsbehörighet rörande dataskydd när det gäller frågor som faller inom landskapets behörighetsområden. Avseende den föreslagna bestämmelsen i 65 § beredskapslagen konstaterar landskapsregeringen att landskapet enligt 18 § 20 punkten självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om postväsendet.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 66 § 1 mom. beredskapslagen kan arbets- och näringsministeriet i vissa fall inrätta regionala beredskapsenheter för datasystemsbranschen vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Landskapsregeringen konstaterar att det är oklart huruvida bestämmelsen innebär att regionala beredskapsenheter kan inrättas också på Åland. Tilläggas kan även att både den gällande och den föreslagna bestämmelsen i 66 § 2 mom. 1 punkten beredskapslagen stadgar att beredskapsenheterna för datasystembranschen har till uppgift att upprätthålla kontakten med *länens* ledningscentraler eller delar av dem. Landskapsregeringen konstaterar att bestämmelsen inte beaktar att Finlands länsindelning har avskaffats. Sammantaget anser landskapsregeringen att det bör utredas hur de föreslagna bestämmelserna i 9 kap. beredskapslagen förhåller sig till landskapets behörighetsområden.

Enligt 18 § 6 och 21 punkten självstyrelselagen hör allmän ordning och säkerhet samt vägtrafik, spårbunden trafik och båttrafik till åländsk lagstiftningsbehörighet. Regleringen i lagen om transporttjänster (FFS 320/2027) och vilka som enligt 122 a § i lagförslaget skulle ha en skyldighet att producera transporttjänster på Åland vid hybridhotssituationer så som massinvandring måste därför anses högst oklar. Den inskränkning för tillhandahållare av transporttjänster som regleringen medför samt osäkerheten och oklarheten rörande om den föreslagna regleringen ens gäller på Åland kan inte anses överensstämma med egendomsskyddet och delvis näringsfriheten i 15 § 1 mom. respektive 18 § 1 mom. i Finlands grundlag.

Enligt 18 § 21 punkten självstyrelselagen hör vägtrafik, spårbunden trafik och båttrafik till åländsk lagstiftningsbehörighet. I 74 § beredskapslagen anges att kommunikationsministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralerna är de vägtransportmyndigheter som tar hand om de trafikuppgifter som avses i 10 kapitlet. Under undantagsförhållanden leds och övervakas vägtransporterna av de nämnda vägtransportmyndigheterna. Bestämmelsen tar inte Ålands särställning i beaktande och strider mot behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Regleringen fungerar således inte på Åland.

Enligt 18 § 7, 8 och 9 punkten självstyrelselagen hör byggnads- och planväsendet, inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning, hyra samt lega av jord till åländsk lagstiftningsbehörighet. Vad gäller finska statens behov av mark och byggnader regleras detta i 61 § självstyrelselagen. Hur skyldigheten och ersättningen för ägaren eller innehavaren av en fastighet på Åland att överlåta byggnader och lägenheter till Migrationsverkets förfogande för ordnandet av mottagningstjänster under undantagsförhållanden förhåller sig till behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och specifikt till regleringen av statens mark och byggnader i 61 § självstyrelselagen tas inte ens upp eller behandlas i lagförslaget. Då den föreslagna regleringen i 122 b § och 128 § beredskapslagen utgör en omfattande inskränkning av egendomsskyddet i 15 § 1 mom. Finlands grundlag bör denna fråga utredas mycket mer utförligt.

Enligt 18 § 20 punkten självstyrelselagen hör postväsendet samt rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet på Åland till åländsk lagstiftningsbehörighet. Utöver det faktum att 126 § i beredskapslagen varken nu eller i och med den föreslagna ändringen rörande meddelanden från Gränsbevakningsväsendet beaktar behörighetsfördelningen i självstyrelselagen eller en eventuell skyldighet för utgivare på Åland att utan ersättning publicera och sända meddelanden från statliga eller motsvarande åländska myndigheter så blir bestämmelsens tillämpning på Åland oklar.

Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen hör undervisning till åländsk lagstiftningsbehörighet. Enligt 109 § i beredskapslagen kan Undervisnings- och kulturministeriet under undantagsförhållanden bland annat bestämma att undervisningsverksamhet ska avbrytas eller flyttas till annan ort. Bestämmelsen tar inte Ålands särställning i beaktande och strider mot behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Undervisnings- och kulturministeriet har inte dessa befogenheter gentemot den åländska undervisningsverksamheten. Det är Ålands landskapsregering som har motsvarande befogenheter på Åland. De verkningar som åtgärderna har på kostnaderna för verksamheten kan i riket beaktas vid beviljandet av statsandelar och statsunderstöd för undervisningsväsendet. Statsunderstödslagen reglerar inte ersättning till Åland och således saknas även möjligheten att erhålla kostnadstäckning för de kostnader som uppstår med anledning av åtgärderna.

Enligt 27 § 22 och 23 punkten självstyrelselagen hör straffrätt och rättsskipning till rikets lagstiftningsbehörighet. Med hänvisning till den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § Finlands grundlag och de oklarheter som råder vad gäller hela beredskapslagen och det som framförts ovan om hela lagförslaget tillämpning på Åland kan utvidgningen av straff för brottet beredskapsförseelse i 133 § lagförslaget ifrågasättas vad gäller individer och aktörer på Åland.

Lag om ändring av 79 § värnpliktslagen

Huruvida det är möjligt att använda reservister för tjänstgöring vid storolyckor och i andra allvarliga situationer på Åland är inte reglerat och behöver utredas. Utrikesutskottet har i ett betänkande gällande Statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (UtUB 5/2009 rd — SRR 1/2009 rd) anfört gällande Ålands ställning och Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering att *"det måste vara behörigen klarlagt hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida icke-militära krissituationer — som oljekatastrofer och terroristangrepp — och hur gränsbevakningen har ordnats med tanke på militära krissituationer."* Då det är oreglerat och oklart om de värnpliktiga som hör till reserven, enligt lagen om ändring av 79 § värnpliktslagen, kan förordnas till tjänstgöring vid storolyckor och i andra allvarliga situationer även på Åland samt då arbetet ska ledas av den militärperson som förordas till chef för avdelningen måste det ifrågasättas om regleringen i lagförslaget överensstämmer med Ålands folkrättsliga ställning som demilitariserat och neutraliserat område.

Ålands landskapsregerings sammanfattande synpunkt

Ålands landskapsregering har redan upprepade gånger och senast i yttrandet till justitieministeriet daterat 20.4.2022 framfört att det finns ett behov av att omgående tillsätta en särskild gemensam arbetsgrupp för att utreda och överenskomma om hur behörigheten under undantagsförhållanden mellan landskapet Åland och riket ska hanteras. Rådande oklara situation har visat sig djupt olycklig inte minst under de undantagsförhållanden som rådde under covid-19-pandemin. Redan då beredskapslagen (FFS 1552/2011) stiftades för över tio år sedan uttalade sig både grundlagsutskottet och försvarsutskottet om behovet av att i enlighet med 32 § självstyrelselagen för Åland ingå en överenskommelseförordning som tydliggör och reglerar behörigheten under undantagsförhållanden. Då varken regleringen i beredskapslagen generellt eller nu i lagförslaget som utvidgar beredskapslagens tillämplighet till hybridhotssituationer beaktar behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket samt då beredskapslagen endast utgår ifrån lagstiftning i riket och myndighetsstrukturen i riket utan att beakta Ålands särställning finns betydande betänkligheter vad gäller lagförslaget förenlighet med bestämmelser i självstyrelselagen, den personliga friheten i 7 § 1 mom. Finlands grundlag (FFS 731/1999) samt egendomsskyddet och näringsfriheten i 15 § 1 mom. respektive 18 § 1 mom. Finlands grundlag. Det är finska statens och landskapsregeringens ansvar att de strukturer och beslutsprocesser som behövs finns på

plats även på Åland ifall undantagsförhållanden blir aktuella eller om hybridhotssituationer uppstår.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Jurist

Camilla Hägglund-Palmqvist

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd, info@lagtinget.ax

Landshövding Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi

Ålandsminister Anna-Maja Henriksson, anna-maja.henriksson@gov.fi

Statssekreterare Mikaela Nylander, justitieministeriet, mikaela.nylander@gov.fi

Enhetschef Maria Guseff, utrikesministeriet, maria.guseff@gov.fi

Kanslichef Kirsi Pimiä, inrikesministeriet, kirsi.pimia@gov.fi

Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi