

Helsingfors/Mariehamn 15.3.2024**Nr 6/24****Hänvisning** Justitieministeriets skrivelse
29.01.2024, VN/3796/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende

Justitieministeriet har i skrivelse 29.01.2024 begärt Ålandsdelegationens utlåtande över Ålandsarbetsgruppens betänkande med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. Utlåtande inhämtas även av Ålands landskapsregering och i skrivelsen nämnda riksmyndigheter. Ålandsdelegationen har inte haft tillgång till dessa utlåtanden.

Betänkandets bakgrund

Justitieministeriet tillsatte 24.3.2023 (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 den nuvarande självstyrelselagen för Åland. Arbetsgruppens uppdrag att utarbeta ett förslag till en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av den gällande självstyrelselagen har utgjort den första delen av beredningsarbetet. Bakgrunden är den att det av grundlagsutskottets utlåtanden (GrUU 18/2022 rd-RP 56/2021 rd och 72/2022 rd-RP 190/2022 rd) framgår ett skyndsamt behov av att ändra den nuvarande självstyrelselagen till följd av välfärdsområdesreformen i riket. Föreliggande betänkande utgör det första av arbetsgruppens två uppdrag och består dels av en allmän del, som innehåller arbetsgruppens huvudsakliga överväganden, dels av en bilaga. Bilagan utgör ett utkast till en regeringsproposition. I propositionsutkastet ingår ett lagförslag om en ändring av den gällande självstyrelselagen. Utgångspunkten för arbetsgruppens arbete att föreslå sådana nödvändiga ändringar av den nuvarande självstyrelselagen som följer av välfärdsområdesreformen har enligt betänkandet i flera avseenden avvikit från vad som i allmänhet gäller för en självstyrelselagsarbetsgrupp.

Bakgrunden till uppdraget är att man hittills misslyckats med att finna en sådan lagteknisk lösning på självstyrelsenivå, som skulle ha varit acceptabel för såväl rikets som landskapets myndigheter.

Arbetsgruppen kunde inte i detta skede nå enighet rörande de ekonomiska konsekvenserna av dess förslag till en regeringsproposition om ändring av självstyrelselagen.

Betänkandets målsättningar

Propositionens huvudsakliga målsättning är en tillräcklig och tydlig reglering av myndighetsbefogenheter i självstyrelselagen och annan lagstiftning för de riksuppgifter som landskapets myndigheter sköter inom hälso- och sjukvården. Syftet är att få regleringen om myndighetsbefogenheter att överensstämma med den verkliga uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket inom hälso- och sjukvården. Rättsstatsprincipen förutsätter tydliga myndighetsbefogenheter. Detta gäller särskilt bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur samt vissa uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Målsättningen är också att göra en översyn av fördelningen av förvaltningsbehörigheten av "gifter", sådana de framgår av den nuvarande 30 § 8 punkten i självstyrelselagen.

En annan central målsättning är att uppnå en ändamålsenlig fördelning av lagstiftningsbehörigheten för administrativa ingrepp i den personliga friheten. Det föreslås att sådana administrativa ingrepp som hänför sig till rättsområden inom landskapets lagstiftningsbehörighet överförs från rikets behörighet till landskapets.

Målsättningen är också att modernisera bestämmelserna i självstyrelselagen om hörande av Ålands landskapsregering om sådan lagstiftning som är av särskild betydelse för landskapet.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande och avgränsning

Enligt självstyrelselagens 56 § 1 mom. ankommer det på Ålandsdelegationen att på begäran avge utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Ålandsdelegationen avger detta utlåtande enligt nämnda lagrum. Ålandsdelegationen utgår härvid från de förslag som presenteras i propositionen närmast i förhållande till grundlagen och självstyrelselagssystemet. Det ingår inte i delegationens mandat att bedöma förslagen i förhållande till alternativa lösningar. Ålandsdelegationen har tidigare avgett utlåtanden om förslag som tangerar de nu aktuella frågeställningarna (utlåtande nr 40/20 av 13.10.2020, nr 18/21 av 25.2.2021, nr 7/22 av 28.1.2022 och nr 45/22 av 3.11.2022).

Den gällande lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

I självstyrelselagens 18 § 1 punkt anges att landskapet har lagstiftningsbehörighet

i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar.

Självstyrelselagens 18 § 4 punkt innebär att även hela kommunalförvaltningen har hänförs till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Socialvården hör i dess helhet till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen. Jämlikt förarbetena till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd s. 66) innefattar begreppet socialvård förutom den egentliga socialvården bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service och stöd på grund av handikappbidrag.

Hälso- och sjukvården utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 12 punkt med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkterna. Jämlikt självstyrelselagens 27 § 29 punkt utgör smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning och rättsmedicinska undersökningar riksbehörighet. I självstyrelselagens 30 § 9 punkt anges dock att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Jämlikt självstyrelselagens 27 § 30 punkt är behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål riksbehörighet.

Till rikets behörighet hör enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag. Jämlikt självstyrelselagens 27 § 24 punkt utgör administrativa ingrepp i den personliga friheten riksbehörighet. Enligt grundlagens 7 § har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Jämlikt självstyrelselagens 28 § 2 mom. ska utlåtande inhämtas av landskapet i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet.

De föreslagna ändringarna

Det föreslås att 18 § 26 punkten i självstyrelselagen ändras så att Ålands lagting får behörighet att lagstifta om administrativa ingrepp i den personliga friheten inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Förslaget innebär att landskapets lagstiftningsbehörighet utvidgas till att omfatta behörighet att anta lagstiftning om begränsningar i den personliga friheten inom bl.a. hälso- och sjukvården samt socialvården på Åland. Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ska riksbestämmelserna om de administrativa ingreppen tillämpas i landskapet till dess de upphävs genom landskapslag. Utrymmet för skillnader i regleringen i landskaps- och rikslagstiftningen är dock inte stort med beaktande av grundlagen och internationella människorättsavtal.

Eftersom den föreslagna ändringen av 18 § 26 punkten innebär en partiell överföring av rikets nuvarande lagstiftningsbehörighet gällande de administrativa ingreppen i

den personliga friheten måste det beaktas i självstyrelselagens 27 § 24 punkt. Till rikets lagstiftningsbehörighet skulle fortsättningsvis höra administrativa ingrepp i den personliga friheten inom rättsområden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Administrativa ingrepp i den personliga friheten inom smittskyddet för människor skulle som en följd av förslaget kvarstå inom rikets nuvarande lagstiftningsbehörighet.

I självstyrelselagen intas en ny 28 a § om hörande och samråd vid beredningen av lagstiftning, vilken ersätter den gällande 28 § 2 mom. I förhållande till nuläget föreslås bestämmelsen utvidgad till att också gälla sådant informationsutbyte och samråd vid behov mellan ministerierna och landskapsregeringen som föregår ett hörande över förslag till lagstiftning som är av särskild betydelse för landskapet. Lagförslag som föreläggs riksdagen och som har särskild betydelse för landskapet ska sändas på remiss till landskapsregeringen innan regeringen överlämnar en proposition till riksdagen. Landskapsregeringen ska även höras över förordningsförslag som gäller landskapet eller som är av särskild betydelse för landskapet. Landskapsregeringen kan begära utlåtande av ministerier om förslag till landskapslagar.

Det föreslås att självstyrelselagens 30 § 8 punkt ändras så att hänvisningen till uppgifterna om framställning och användning av gifter stryks. Begreppet gifter anges vara föråldrat och fördelningen av förvaltningsbehörigheten kan i fråga om detta beskrivas i en överenskommelseförordning.

Det föreslås att 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ändras så att i paragrafen införs grundläggande bestämmelser om landskapets förvaltningsbehörighet för smittskyddet av människor och husdjur. Omfattningen av landskapets förvaltningsbehörighet för uppgifter enligt rikslagstiftningen om smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur skulle inte längre framgå av självstyrelselagen. I stället skulle uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket på området för smittskyddet närmare föreskrivas i en överenskommelseförordning.

Enligt förslaget fogas till 30 § en ny 24 punkt om handhavandet av riksuppgifter hos en myndighet som anges i landskapslag. Enligt paragrafen sköter en myndighet som anges i landskapslag i enlighet med vad som föreskrivs genom en överenskommelseförordning sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården som i riket, enligt på Åland tillämplig rikslagstiftning, hör till riksmyndigheter eller lokalförvaltningen.

Detta innebär ett nytt sätt att föreskriva om ansvarsfördelningen på Åland av riksuppgifter. Ansvarsfördelningen föreslås i 30 § 9 och 24 punkterna grunda sig på närmare bestämmelser i överenskommelseförordningar i stället för enbart allmänna bestämmelser i självstyrelselagen. Den materiella omfattningen av landskapets uppgifter blir därmed beroende av innehållet i förordningarna. Det kunde även gälla sådana uppgifter som i riket överförts till lokala myndigheter såsom välfärdsområdena.

Ålandsdelegationens ställningstagande

Ålandsdelegationen förenar sig med de huvudsakliga riktlinjerna för ändringen av självstyrelselagen som presenteras på sidan 15 i betänkandets allmänna del. Särskilt

önskar delegationen betona vikten av relativt allmänna formuleringar så att förvaltningsreformer i riket eller på Åland inte leder till ett behov av att uppdatera självstyrelselagen mer av tekniska än innehållsmässiga skäl. Ålandsdelegationen betonar även vikten av att det finns uppdaterade lagliga grunder som stöd för myndigheternas befogenheter, även i de fall rättsläget i sig är oförändrat.

Enligt förslaget överförs rättsområdet administrativa ingrepp i den personliga friheten till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapets handlingsutrymme begränsas dock av bestämmelserna i grundlagen och internationella avtal på det sätt som propositionen beskriver. Den åländska lagstiftaren och de åländska myndigheterna skulle då i enlighet med 7 § 3 mom. i grundlagen ansvara för att den personliga integriteten inte kränks och att ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Av grundlagens 22 § följer att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar enligt 19 § i självstyrelselagen prövas att landskapslagstiftningen inte överskrider landskapets lagstiftningsbehörighet. De berörda rättskydd garanteras genom rätten att få lagligheten i frihetsberövandet prövat av en oberoende domstol.

Bestämmelserna om det utökade samarbetet mellan ministerierna och landskapsregeringen uppges bekräfta gängse praxis vid tolkningen av självstyrelselagen i anslutning till lagberedningen vid statsrådet.

Förslaget att omfattningen av landskapets förvaltningsbehörighet gällande smittsamma sjukdomar och handhavandet av riksuppgifter inom hälso- och sjukvården närmare skulle regleras i en överenskommelseförordning erbjuder större flexibilitet, men innebär samtidigt att denna förvaltningsbehörighet förvaltningsrättsligt skulle vila på en svagare grund än om beskrivningen intas i självstyrelselagen.

Förslagen i 30 § 9 och 24 punkterna att i överenskommelseförordningar innefatta också sådana riksuppgifter som i riket sköts av lokalförvaltningen innebär även en avvikelse från tillämpningsområdet för överenskommelseförordningar. Enligt 32 § 1 mom. i självstyrelselagen kan genom förordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. Eftersom självstyrelselagens 32 § i dagsläget inte omfattar överföringar av uppgifter som ankommer på lokalförvaltningen borde nämnda paragraf ändras för att uttryckligen möjliggöra en sådan överföring för att nämnda bestämmelser ska harmoniera med varandra.

Då även de förutsatta överenskommelseförordningarna trätt i kraft innebär de föreslagna ändringarna att landskapets myndigheter får en laglig grund att även efter den i riket genomförda välfärdsområdesreformen handha också sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården på Åland som enligt gällande självstyrelselag utgör riksuppgifter, vilket eftersträvat. Detta är speciellt betydelsefullt eftersom det är fråga om uppfyllande av i grundlagens 7 § 3 mom. och 19 § 3 mom. förutsatta grundläggande fri- och rättigheter.

Eftersom ändringarna inte kunnat genomföras på annat sätt kan de föreslagna ändringarna av självstyrelselagen behandlas i riksdagen enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

Ålandsdelegationen ser inte hinder för att lagförslaget antas i föreslagen form.

Närvarande

Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare

För kännedom: Ålands landskapsregering