



Distribution: se nedan

Försatt i tillfälle att uttala sig över Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande: "Ålands självstyrelse i utveckling", betänkanden och utlåtanden 33/2017, avger Statens ämbetsverk på Åland detta utlåtande.

I Ålandskommitténs proposition föreslås att en helt ny självstyrelselag för Åland stiftas, som ska ersätta 1991 års självstyrelselag och blir den fjärde självstyrelselagen. Syftet är att modernisera lagen och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad nu är fallet.

Statens ämbetsverk uttalar sig främst om ärenden som gäller ämbetsverkets verksamhetsområde och statens verksamhet på Åland. Utlåtandet baserar sig uteslutande på den svenskspråkiga texten i betänkandet.

Ämbetsverket konstaterar inledningsvis att lagförslaget inte innehåller några genomgripande förändringar i de statliga myndigheternas verksamhet på Åland. Sålunda är bestämmelserna om t.ex. ämbetsspråket och statens mark och byggnader i sak oförändrade. *Ämbetsverket konstaterar dock med förvåning att statsmyndigheternas organisation och verksamhet inte nämns i förslagets 26 § som ett av rikets kärnområden. Detta torde vara ett misstag, och ämbetsverket emotser att rättsområdet intas i paragrafen, liksom även att rikets flagga och vapen samt deras användning utgör riksbehörighet.*

Ämbetsverket konstaterar även att landshövdingens ställning och uppgifter är oförändrade i förhållande till gällande bestämmelser. Beträffande den föreslagna bestämmelsen om behörighetskraven för landshövdingen anser ämbetsverket att *ett ändamålsenligt handhavande av tjänsten förutsätter högre högskoleexamen* speciellt av den anledningen att landshövdingen även förutsätts verka som chef för ett statligt ämbetsverk. Eftersom förslaget, liksom gällande självstyrelselag, möjliggör att även annan person än landshövdingen kan utses till ordförande för Ålandsdelegationen, kan även högskoleexamen inom annat ämnesområde än juridik komma i fråga. Bestämmelsen om mandatperioden för landshövdingen föranleder inte några kommentarer från ämbetsverkets sida.

Liksom i gällande självstyrelselag följer förvaltningsbehörigheten lagstiftningsbehörigheten, om annat inte följer av lagen. De statliga myndigheterna på Åland utför en del av de uppgifter som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Ändringar i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten medför till dessa delar direkta ändringar i myndigheternas verksamhet.

Vid ikraftträdandet av den nya självstyrelselagen föreslås inte några betydande ändringar av den gällande fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan lagtinget och riksdagen. De behörighetsområden som hör till, dels lagtingets, och dels rikets

lagstiftningsbehörighet, när den nya självstyrelselagen träder i kraft, föreslås samtliga förtecknade i lagförslaget. I propositionen föreslås ett nytt system för fördelningen av lagstiftningsmakten mellan riksdagen och Ålands lagting. Lagförslaget innehåller tre förteckningar gällande behörighetsfördelningen:

- 1) en förteckning över behörighetsområden som hör till riksdagen och som inte är aktuella att överföras till lagtinget (§ 26),
- 2) en förteckning över riksdagens sådana behörighetsområden som lagtinget självt kan besluta att överta (28 §), och
- 3) en förteckning över behörighetsområden som kan överföras till lagtinget genom vanlig rikslag och med lagtingets samtycke (30 §).

Vilka rättsområden som hänförs till vilken av dessa kategorier är i första hand en politisk fråga. Lagtingets behörighetsområden uppräknas i övergångsbestämmelserna (108 §). Enligt 27 § omfattar lagtingets lagstiftningsbehörighet alla de angelägenheter som inte enligt lagen hör till riksdagen.

Ämbetsverket ifrågasätter denna utgångspunkt. *Det kan nämligen uppkomma nya rättsområden som till sin karaktär är sådana att de bör anses utgöra riksbehörighet, fastän de inte omfattas av bestämmelserna i 26 § 19 p. och 30 § 25 p.* Bestämmelsen innebär att man vid bedömningen av behörighetsfördelningen blir tvungen att fråga sig om rättsområdet är av sådan art att det närmast kan anses hänföra sig till antingen lagtingets eller riksdagens behörighetsområden, eller om det är fråga om ett helt nytt rättsområde som därmed direkt hör till lagtingets behörighet.

I 28 § anges de rättsområden som lagtinget ensidigt kan besluta att överta sedan statsrådet och Ålands regering kommit överens om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av övertagandet. Det är dock en synnerligen komplicerad process och det är osannolikt att samförstånd uppnås, varvid ärendet skall föras till Delegationen för Ålandsärenden för handläggning. Systemet med ensidigt övertagande är betänkligt och det innebär att riksdagen inte kan hindra ett sådant övertagande, varför statsmakten de facto överlåter rätten att besluta om sådan behörighetsöverföring på lagtinget. Det skapar en osäkerhet för statsmakten, som kan inverka menligt på dess verksamhet, som oftast förutsätter en såväl nationell som långsiktig planering och framförhållning. *På grund av de problem och nackdelar det föreslagna systemet medför föreslår ämbetsverket att dessa rättsområden i stället borde hänföras till 30 §.*

Ämbetsverket konstaterar att statsmakten i utgångspunkt har en grundlagstadgad skyldighet att också på Åland säkra en välfungerande svenskspråkig service och att brister i denna skyldighet inte får användas som motiv för att överföra behörighet från riket till lagtinget.

I detaljmotiveringen till 28 § konstateras att de rättsområden som ensidigt ska kunna övertas är av sådan natur att de bedöms ha stort lokalt intresse och att det kan antas att det inte finns något mer allmänt landsomfattande intresse av dem som skulle väga tyngre än det lokala intresset. Också behovet av att kunna säkerställa lokal service som ges på svenska har legat till grund för att vissa rättsområden införts i förteckningen i denna paragraf. I något fall är det dessutom fråga om områden som redan sköts lokalt

av lokala myndigheter eller av självstyrelsemyndigheterna med stöd av en överenskommelseförordning eller om områden som hör samman med andra områden som utgör åländsk behörighet.

Såsom ovan konstateras är systemet med ensidigt övertagande av behörigheten betänkligt och Statens ämbetsverk förhåller sig speciellt tveksam till vissa av de rättsområden som lagtinget ensamt föreslås kunna överta. Det gäller i första hand folkbokföring och släkt- och förnamn, som ämbetsverket handlägger. Dessa handläggs således på Åland. Det finns inte några tillräckliga motiv till att Åland skulle ha ett eget folkbokföringssystem eller ett eget namnskick. Folkbokföringen i Finland hör dessutom till de bästa i världen. Uppgifter från befolkningsregistret används av många myndigheter, och uppgifterna bör finnas i ett gemensamt register för hela landet med enhetlig lagstiftning och tolkning. Dessa ärenden har en närmare anknytning till de behörighetsområden som utgör riksbehörighet än till landskapets behörighetsområden. Tildelande av personbeteckning, som utgör en väsentlig del i folkbokföringssystemet, ska dessutom fortfarande utgöra riksbehörighet. *Enligt ämbetsverkets bedömning passar inget av de argument som anförs för att vissa rättsområden ensidigt ska kunna överföras till lagtinget in på folkbokföringen eller släkt- och förnamn. Dessa ärenden bör därför hänföras till 26 eller 30 §.*

Ämbetsverket utgör en lokal servicepunkt gällande föreningsregistret och i handelsregisterärenden. Även i fråga om dem är det motiverat med ett gemensamt register för hela landet. För näringslivet är det viktigt att uppgifterna om hela landet finns i ett enhetligt register, särskilt då även företag i utlandet är intresserade av uppgifterna. Även dessa rättsområden har en nära anknytning till andra rättsområden som utgör riksbehörighet. *Förenings- och handelsregisterärendena bör därför, liksom stiftelser, hänföras till rikets behörighet i 30 §.*

Ämbetsverket ifrågasätter även att fastighetsbildning- och fastighetsregistrering ensidigt ska kunna övertas av lagtinget. *Lantmäteriet är en mångfacetterad verksamhet och är en integrerad del i ett större sammanhang med egen databaserad infrastruktur. Detta förutsätter enhetliga system som sköts nationellt.* En pålitlig och effektiv lantmäteriverksamhet säkerställer även på Åland skyddet för markägarna och näringslivets behov. Lagfarts- och inteckningsregistret är av central betydelse för bank- och kreditväsendet. Det är inte heller ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att bygga upp egna register och system enbart för Åland. Lantmäteriverkets register (fastighetsdatasystemet) står i förbindelse med andra myndigheters register (t.ex. handelsregistret, befolkningsregistret, föreningsregistret, samt byggnadsregister och terrängdatabasen). Det är inte heller ändamålsenligt att skilja registren åt. Alla dessa ärenden kräver särskilda sakkunskaper och förutsätter ofta att tvister löses, varvid enhetliga bestämmelser och praxis är betydelsefulla för rättskyddet. Att vara en del av en större enhet gör att lantmäteribrån på Åland kan utnyttja de tjänster som lantmäteriverket erbjuder för hela organisationen, såsom skolning av personalen. Lantmäteriverket kommer fortsättningsvis att ha personal stationerad på Åland redan av den anledningen att förrättningarna ofta utförs i terrängen. Speciellt med beaktande av detta fungerar servicen på svenska väl.

Om man med rätta eller orätta anser att servicen på Åland har försämrats beträffande någon verksamhet, så skall detta åtgärdas av statsmakten och inte genom att statsmakten genom en behörighetsöverföring fransäger sig sitt lagstadgade ansvar.

De rättsområden som nämns under punkterna 1 och 3 ovan förutsätter att en eventuell överföring antingen föreskrivs i en rikslag i grundlagstiftningsordning eller i en vanlig rikslag. Eftersom riksdagens godkännande fordras i dessa fall föranleder den föreslagna indelningen i 26 § och 30 § inga betänkligheter från ämbetsverkets sida.

Ämbetsverket ifrågasätter dock behovet av att befolkningsskyddet omnämns på två ställen i propositionen, nämligen under 26 § 13 punkten och 30 § 4 punkten. *Befolkningsskyddet ska ses som ett av statens kärnområden*, och ämbetsverket ifrågasätter uppdelningen av befolkningsskyddet, eftersom det främst berör undantagsförhållanden. Ämbetsverket konstaterar i sammanhanget att det visat sig nödvändigt med en samverkan mellan rikets och landskapets myndigheter även vid vissa normaltida exceptionella händelser. Bestämmelser om även denna samverkan kan dock intas i den överenskommelseförordning som förutsätts i 46 § 1 punkten och förutsätter därför ingen närmare reglering i självstyrelselagen.

Enligt förslaget 19 § är den som har hembygdsrätt befriad från skyldigheten att fullgöra värnplikt. Detta gäller dock inte den som efter att ha fyllt 12 år har flyttat till Åland. Jämlikt 12 § i mom. i gällande självstyrelselag har den som har hembygdsrätt rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning. Om tjänstgöringen vid lots- och fyrinrättningen stadgas enligt 12 § 2 mom. i rikslag efter att lagtinget beretts tillfälle att ge utlåtande i saken. Om tjänstgöringen i annan civilförvaltning stadgas i rikslag med lagtingets bifall. Tills sådan tjänstgöring som avses här ordnats är de invånarna i landskapet som avses i 1 mom. befriade från att fullgöra värnplikt. I lagförslaget 19 § anges att bestämmelser om obligatoriskt deltagande i verksamhet för landets civila försvar på Åland för den som är befriad från värnplikt utfärdas genom landskapslag. Ämbetsverket anser att detta lagrum inte åsidosätter bestämmelserna om arbetsplikt och befolkningsskyddsplikt i beredskapslagens 14 och 17 kap. *För tydlighetens vore det dock skäl att i lagförslaget 19 § inta en kompletterande mening t.ex. enligt följande: "Dessutom följer vissa förpliktelser enligt 26 § 13 punkten" eller "Dessutom gäller bestämmelserna i beredskapslagens 14 och 17 kap. om arbetsplikt och befolkningsskyddsplikt."*

Enligt landskapslagens 27 § 3 mom. kan i en lagtingslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i riksdagslag. Bestämmelsen motsvarar 19 § 3 mom. i gällande självstyrelselag. *Statens ämbetsverk anser att det av en sådan landskapslag klart borde framgå vilka bestämmelser i landskapslagen som är av rikslagstiftningsnatur, och därmed även vilka myndigheter som är behöriga.* Ämbetsverket har noterat att Ålandsdelegationen upprepade gånger i sina utlåtanden påtalat de betänkligheter i rättskyddet som blankettlagstiftningen förorsakat.

Frågan vilka förvaltningsbestämmelser som ska tillämpas då en åländsk myndighet sköter en statlig uppgift eller en statlig myndighet sköter en självstyrelsens uppgift direkt genom självstyrelselagen, rikslagstiftningen eller en överenskommelseförordning har varit oklar. I 45 § intas bestämmelser om detta. *Ämbetsverket anser att de föreslagna bestämmelserna är tillräckligt flexibla, då de medger att de särskilda bestämmelser som gäller för dessa uppgifter, t.ex. gällande tystnadsplikt och delgivning, ska tillämpas.*

I 40 § nämns Ålands förvaltningsdomstol som besvärinstans även för beslut som fattas av statens myndigheter på Åland. I rikslagstiftningen har dock även vissa specifika förvaltningsdomstolar angivits för vissa ärendetyper. Av förarbetena till föreliggande lagförslag framgår att 40 § 2 mom. även avser dessa fall. *Enligt ämbetsverkets uppfattning bör 40 § 2 mom. förtydligas i detta avseende, så att den inte endast gäller domstolar som inrättats för visst ändamål, utan även domstolar till vilka viss typ av överklaganden anvisats.*

De föreslagna särbestämmelserna inom statens behörighet i 48 § 5 och 6 punkterna motsvarar i sak bestämmelserna i gällande självstyrelselag. *För att undvika tillämpningsproblem på grund av reformer i riket föreslås att begreppen "riksmyndighet" och "myndighet i riket" ersätts med ett vidare uttryck såsom t.ex. "på en i rikslagstiftningen angiven myndighet".* Detta med beaktande av att sådana uppgifter i rikslagstiftningen kan anförtros förutom en statlig myndighet, även en myndighet inom landskapsförvaltningen eller en kommunal myndighet.

Beträffande övergångsbestämmelserna konstaterar ämbetsverket att i lagförslaget inte intagits någon sådan övergångsbestämmelse gällande statsanställdas rättigheter vid överföring av behörighet som i 75 § i gällande självstyrelselag. *Speciellt med beaktande av den föreslagna bestämmelsen om att lagtinget ensidigt kan överta behörighet bör en bestämmelse om överflyttning av statsanställda intas även i den nya självstyrelselagen.*

I övrigt uttalar sig Statens ämbetsverk på Åland i detta skede inte om lagförslaget.

L a n d s h ö v d i n g

Peter Lindbäck

Förvaltningschef

Rainer Åkerblom

Distribution: - Justitieministeriet

- Finansministeriet