



Utlåtande från rådet för bedömning av
lagstiftningen

Ärendenummer: VN/10866/22-VNK-2

Datum: 29.4.2022

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen till justitieministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag

I utkastet till proposition om Ålands självstyrelselag ges en omfattande beskrivning av självstyrelsens bakgrund och betydelse. Framställningssättet i utkastet till proposition är ställvis alltför detaljerat. Effekterna av utkastet till proposition preciseras genom reglering som eventuellt utfärdas senare. Utkastet till proposition bör fokusera på att motivera och förklara det som föreslås i lagförslaget och lyfta fram förslagets konsekvenser på ett begripligt och konsekvent sätt. Det är svårt att få en övergripande helhetsbild av betydelsen av och storleksklassen på de väsentliga konsekvenserna.

De väsentligaste bristerna och utvecklingsbehoven i utkastet till proposition

- i) Rådet för bedömning av lagstiftningen har varit tvunget att yttra sig om ett utkast till regeringens proposition som efter den version som sändes till rådet har ändrats väsentligt. Ett förfarande som försvårar arbetet i rådet för bedömning av lagstiftningen kan inte anses vara förenligt med god beredningskultur.
- ii) Utkastet till proposition är ställvis alltför detaljerat och bör fokusera på att motivera och förklara det som föreslås i lagförslaget och lyfta fram förslagets konsekvenser på ett begripligt och konsekvent sätt. Utkastet till proposition bör tydligare redogöra för de föreslagna ändringarna och åskådliggöra omfattningen och betydelsen av olika konsekvenser. Det är för närvarande svårt att t.ex. få en uppfattning om hur väl propositionsutkastets mål kan uppnås genom propositionen.
- iii) Propositionsutkastets begriplighet skulle förbättras om de centrala ändringsförslagen presenterades i tabellform i början av propositionen. Nu får läsaren inte lätt en uppfattning om huruvida regeringspropositionen enbart handlar om en modernisering av lagen eller om en principiellt betydande ändring.
- iv) Av utkastet till proposition framgår det inte tillräckligt väl vilka förändringar i vardagen som ett mer dynamiskt självstyrelsesystem kan leda till för åländska fysiska personer, företag och sammanslutningar. Utkastet till proposition bör innehålla en noggrannare bedömning av konsekvenserna för det åländska samhället av ett mer dynamiskt självstyrelsesystem.



1. Det centrala innehållet i utkastet till regeringsproposition

Den beskrivning som presenteras nedan är ett direkt citat ur avsnittet "Propositionens huvudsakliga innehåll" i det utkast till proposition som lämnats till rådet för bedömning av lagstiftningen. Det utkast till proposition som har lämnats till rådet för bedömning av lagstiftningen har ändrats innehållsmässigt så att den föreslagna 29 § om lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan övertas av lagtinget har strukits. Därmed är den beskrivning av fördelningen av lagstiftningsbehörighet som presenteras nedan till vissa delar föråldrad.

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

Propositionen innebär ingen förändring av självstyrelsens nuvarande ställning i statskicket, men den avser att förtydliga självstyrelselagens förhållande till grundlagen.

Ett viktigt syfte med den nu aktuella revisionen är att skapa ett självstyrelsesystem för Åland som är mer dynamiskt och som därmed med tiden och vid behov möjliggör en smidigare överföring till Ålands lagting av vissa behörighetsområden som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Det åländska samhället får därigenom ett större inflytande när det gäller att genomföra de samhällsförändringar som behövs för att anpassa Åland till en ständigt pågående utveckling inom olika samhällssektorer.

I propositionen föreslås en systematik för fördelningen av lagstiftningsmakten på Åland mellan riksdagen och Ålands lagting som i huvudsak bygger på principerna enligt nuvarande självstyrelselag. Förslaget utgör i grunden inte en ändring av den nuvarande fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket. Lagspråket i behörighetsbestämmelserna föreslås i någon mån moderniseras enligt den allmänna rättsutvecklingen och den tolkningspraxis av självstyrelselagen som skett särskilt vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar sedan den nuvarande lagen stiftades.

Bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörighet föreslås bli preciserade så att det i fortsättningen ska bli lättare att göra ändringar av behörighetsfördelningen mellan riksdagen och lagtinget. Enligt lagförslaget ska en utökning av lagtingets nuvarande lagstiftningsbehörighet på vissa behörighetsområden kunna ske förenklat i förhållande till den grundlagsordning med lagtingets bifall som allmänt gäller för ändring av självstyrelselagen. Utökningen under kommande årtionden av lagtingets lagstiftningsbehörighet är beroende av hur Ålands lagting i framtiden väljer att agera och i förekommande fall i samspel med riksdagen. Behovet av och intresset på Åland att utöka den nuvarande lagstiftningsbehörigheten för självstyrelsen kommer således att prövas vid allmänna val till lagtinget.

Lagförslaget innehåller två förteckningar över lagstiftningsbehörighet: 1) en förteckning över behörighetsområden som hör till lagtinget och 2) en förteckning över riksdagens behörighetsområden på Åland. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten föreslås också omfatta bestämmelser för de förenklade



förfaranden genom vilka riksdagens behörighet på Åland i framtiden kan ändras för vissa behörighetsområden. Dels föreslås lagtinget självt kunna besluta att överta ett fåtal avgränsade behörighetsområden av riksdagen, dels föreslås att vissa områden ska kunna överföras till Åland genom vanlig riksdagslag och med lagtingets bifall. Bestämmelsen om sådana områden inom riksdagens behörighet som lagtinget ensidigt föreslås kunna överta är ny. De föreslagna förenklade förfarandena förutsätter att konsekvenserna för de initiativ till utökad behörighet som självstyrelsen tar i framtiden först bedöms i samarbete mellan självstyrelsemyndigheterna och statsrådet. Bedömningen av konsekvenserna av en överföring av ett enskilt behörighetsområde sker efter det att självstyrelsen tagit ett konkret initiativ till en ändring av behörighetsfördelningen och med beaktande av de förhållanden som råder vid den tidpunkten.

På området för rättskipningen föreslås vissa nya avgränsade befogenheter för lagtinget. Lagtinget föreslås i några fall få föreskriva om besvär över beslut som fattats av självstyrelsemyndigheterna eller av kommunala myndigheter. Lagtinget föreslås även få beslutanderätt i fråga om riksåklagarens framställning om väckande av åtal mot en minister vid Ålands regering.

Lagförslaget innehåller flera bestämmelser som syftar till ett utvecklat och smidigare samarbete mellan de statliga och de åländska myndigheterna. Ålandsdelegationen, vars namn ändras till Delegationen för Ålandsärenden, får en förstärkt roll som expertorgan i frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av självstyrelselagstiftningen. Delegationen får även en starkare roll i efterhandskontrollen av lagtingslagar, så att den om den är enig, kan bestämma att en lagtingslag kan träda i kraft genast utan att lagen behöver föredras för republikens president. Presidenten har dock alltid rätt att bestämma att en lagtingslag ska föredras. Grunderna för presidentens rätt att lägga in veto mot lagtingslagar föreslås i lagförslaget förbli oförändrade. Möjligheten för lagtinget att förordna en lagtingslag att träda i kraft innan Delegationen för Ålandsärenden gett utlåtande utökas från budgetlagar till att gälla även lagtingslagar där genomförande av EU-rätten är brådskande och lagar där temporär lagstiftning är nödvändig på grund av en exceptionell situation inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Eftersom landskapet Ålands särställning väsentligen avviker från det som föreskrivs för landskapen med stöd av lagstiftningen om landskapsindelning, föreslås det att Åland inte i terminologiskt avseende längre ska hänföras till landskapsförvaltningen. Åland är ett självstyrt område inom Finland och har egen lagstiftningsbehörighet inom flera områden. I propositionen används endast namnet "Åland" för denna självstyrda del av Finland. Därför används inte heller olika sammansättningar där ordet landskap ingår. Exempelvis används benämningen "lagtingslag" i stället för landskapslag.

Det ekonomiska systemet för Ålands ekonomiska självstyrelse motsvarar det nuvarande avräkningssystemet, sådant som det gäller från den 1 januari 2021. Statsbeskattningen ska fortfarande höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet och kommunalbeskattningen kvarstår som lagtingets behörighet. De statsskatter som uppbärs på Åland tas in i statsbokslutet. Från statsbudgeten överförs medel till landskapet för finansieringen av utgifter som hänför sig till självstyrelsen. Grunderna för den ekonomiska



självstyrelsen innefattar fortsättningsvis även en skatteavräkning som fungerar som ett incitament för att utveckla Ålands skattekraft och som är neutral i förhållande till statens kommande administrativa reformer.

Propositionen innehåller även utökad behörighet för Åland att förhandla och sätta i kraft internationella förpliktelser samt i viss mån större möjligheter att påverka beredningen av ärenden som avgörs av Europeiska unionens institutioner. Utöver detta föreslås en bestämmelse om att Ålands regering på begäran alltid ska få delta i Finlands förhandlingar om internationella förpliktelser som gäller ärenden inom lagtingets lagstiftningsbehörighet, då detta är möjligt i den förhandlingskonstellation som föreligger.

Lagförslaget innehåller också flera förtydliganden och preciseringar av den nu gällande lagens bestämmelser om bland annat ställningen för medlemmar av lagtinget och Ålands regering, språkliga rättigheter och behandlingen av EU-ärenden.

Lagförslaget ska behandlas i grundlagsordning och för att träda i kraft godkännas av Ålands lagting med kvalificerad majoritet. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

2. Bedömning av regeringens utkast till proposition och konsekvensbedömningarna

2.1 Allmänna kommentarer

Rådet för bedömning av lagstiftningen betonar att utkastet till proposition bör lämnas till rådet i tillräckligt färdig form. Arbetet i rådet för bedömning av lagstiftningen har försvårats av meddelandet om att 29 § i det utkast till proposition som lämnats till rådet stryks. De behörighetsområden som framgår av 29 § i det propositionsutkast som bedöms ska enligt ministeriet ingå i 30 § i utkastet till proposition. Enligt ministeriet är avsikten att i propositionen som ny 29 § föreslå bestämmelsen i 28 § 2 mom. i det bifogade utkastet till proposition. Bestämmelsen motsvarar 28 § 1 mom. i den nuvarande självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Rådet för bedömning av lagstiftningen har varit tvunget att yttra sig om ett utkast till regeringens proposition som efter den version som lämnades till rådet har ändrats väsentligt. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att ett förfarande som försvårar arbetet i rådet inte kan anses vara förenligt med god beredningskultur.

Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterar att propositionen är omfattande och att den har beretts under en lång tid. Utkastet till proposition är ställvis alltför detaljerat och bör fokusera på att motivera och förklara det som föreslås i lagförslaget och lyfta fram förslagets konsekvenser på ett begripligt och konsekvent sätt. Det detaljerade utkastet till proposition försvårar läsbarheten och gör det svårare att bilda sig en uppfattning om det väsentliga. I avsnitten om konsekvensbedömningar ingår det en del annat än text om konsekvensbedömning. På basis av utkastet till proposition är det svårt att få klarhet i de konkreta konsekvenserna av ändringen.



Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det är en nödvändig förbättring att de ändringsförslag som är viktiga för propositionsutkastets begriplighet presenteras i en tabell i början av propositionen. I tabellen bör det anges vilka paragrafer som är nya i sak och vilka som är sådana att de har motsvarighet i den gällande lagen. Utkastet till proposition ger den uppfattningen att det är fråga om en möjliggörande lag som gör det möjligt att på ett förenklat sätt överföra vissa ärenden till landskapet för avgörande. Nu är det inte lätt för läsaren att få en klar bild av huruvida regeringspropositionen enbart handlar om en modernisering av lagen eller om en principiellt betydande ändring. Trots propositionens omfattning verkar propositionen slutligen innehålla ganska få ändringar jämfört med nuläget. Det är svårt att bedöma de väsentliga konsekvenserna för självstyrelsens omfattning när flexibilitetspotentialen i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget gäller ett flertal enskilda ärenden.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att förhållandet mellan propositionsutkastets målsättning och konsekvenser bör struktureras tydligare. Propositionsutkastets mål bör beskrivas närmare. Det är för närvarande svårt att i utkastet till proposition få en uppfattning om hur väl målen för propositionsutkastet kan uppnås genom propositionen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterar att utkastet till proposition ger en uttömmande redogörelse för nuläget och de förändringar som lett till nuläget. Utkastet ger en god uppfattning om bakgrunden till Ålands självstyrelse. I utkastet till proposition beskrivs självstyrelsens betydelse väl, men i övrigt är det inte lätt att utifrån utkastet få en uppfattning om hurdana hinder eller utmaningar den nuvarande regleringen har orsakat Åland och ålänningarna. Enligt utkastet är en central princip i förslaget att göra det nuvarande systemet mer flexibelt så att lagstiftningen inte ställer hinder för en dynamisk utveckling av självstyrelsen. Konkretiseringen av de nuvarande hindren för lagstiftningen hjälper att skapa en uppfattning om vad man konkret försöker påverka genom ändringen av utkastet till proposition.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara viktigt att beskrivningen av nuläget i utkastet till proposition liksom hela propositionstexten förtydligas och komprimeras. I utkastet till proposition konstateras det t.ex. att ett bakomliggande syfte med revisionen är att skapa ett självstyrelsesystem som är mer dynamiskt och som därmed över tid och vid behov möjliggör en smidigare överföring av nya behörighetsområden till Ålands lagting. Enligt utkastet till proposition tar det åländska samhället självt, när självstyrelsemyndigheterna ges mer utrymme att initiera nya befogenheter, ett större ansvar för att genomföra de samhällsförändringar som behövs för att anpassa Åland till olika samhällsliga förändringarna. Utkastet till proposition bör t.ex. konkretisera vilka samhällsliga förändringar som varit inom synhåll och vilket slags förändringar inom olika samhällssektorer som inom den närmaste framtiden förutsätter en anpassning av Åland. Dessutom bör exempelvis beskrivningen av det ekonomiska avräkningssystemet förtydligas i propositionsutkastet. Av utkastet till proposition framgår inte vad avräkningskoefficienten 0,47 baserar sig på och hur bra den motsvarar den nuvarande kostnadsstrukturen jämfört med kostnadsstrukturen i riket. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det i utkastet till proposition tydligare bör redogöras för de föreslagna ändringarna och åskådliggöra omfattningen och betydelsen av olika konsekvenser.



Rådet för bedömning av lagstiftningen rekommenderar att utkastet till proposition kompletteras med en kort beskrivning av de relevanta alternativ som varit aktuella under beredningen. Av utkastet framgår det inte vilka alternativ som har varit aktuella vid beredningen. Utkastet till proposition beskriver dock beredningsskedena väl. Av detta får man ett intryck av att totalreformen av självstyrelselagen för Åland har beretts under flera regeringsperioder och att det vid beredningen har varit fråga om att samordna de olika parternas samförstånd och intressen. Det är dock inte klart för en utomstående läsare om flera olika alternativ har diskuterats vid beredningen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att den internationella jämförelse av självstyrande områden som presenteras i utkastet till proposition i sig är en högklassig beskrivning av olika självstyrelseformer. Den internationella jämförelsen visar dock inte hur andra länders lagstiftning och lösningar har varit av betydelse med tanke på de förslag som nu läggs fram.

2.2 Ekonomiska konsekvenser

2.2.1 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara positivt att det i fråga om konsekvenserna för den offentliga ekonomin har lyfts fram osäkerhetsfaktorer kring bedömningen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara viktigt att konsekvenserna av utvidgningen av lagstiftningsbehörigheten bedöms när det är aktuellt att utvidga lagstiftningsbehörigheten. I utvärderingen vore det bra att granska eventuella sammantagna konsekvenser, om lagstiftningen för flera verksamhetsområden överförs till Ålands lagting.

Enligt utkastet till proposition föreslås det i 89 och 90 § i lagförslaget bestämmelser om individens språkliga rättigheter vid domstolar och statliga myndigheter på Åland samt vid åländska myndigheter. Enligt utkastet till proposition kan det preliminärt uppskattas att förslagen i någon mån ökar åtminstone åländska myndigheters kostnader. Enligt utkastet till proposition utreds frågan vid den fortsatta beredningen av regeringens proposition. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det i utkastet till proposition förblir oklart om bedömningen har preciserats i den fortsatta beredningen och om konsekvenserna för den offentliga ekonomin är väsentliga.

2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det är svårt att i utkastet till proposition få en uppfattning av om de föreslagna ändringarna i framtiden möjliggör betydande ändringar i myndigheternas behörighet och uppgifter. Det är dock förståeligt att de konkreta och direkta konsekvenserna är beroende av bestämmelser som utfärdas senare. I utkastet till proposition kunde man i möjligaste mån genom exempel beskriva den grupp myndigheter som konsekvenserna i framtiden kan omfatta.



2.4 Samhälleliga konsekvenser

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att självstyrelsens betydelse för Åland och konsekvenserna av ändringen för de demokratiska rättigheterna beskrivs i utkastet till proposition, men att de centrala fördelarna med ändringen för åländska fysiska personer, företag och andra sammanslutningar bör beskrivas närmare. I propositionen bör det göras en mer omfattande bedömning av på vilket sätt ålänningarnas möjligheter att delta och påverka i samhället förbättras jämfört med nuläget och vilka ändringar som kan uppnås i vardagen för åländska fysiska personer, företag och sammanslutningar genom ett mer dynamiskt självstyrelsesystem än det nuvarande. Propositionsutkastets analys av att demokratin ökar ganska mycket, om lagstiftningsbehörigheten överförs från riksdagen till lagtinget, har beskrivits ganska snävt i propositionsutkastet.

I detaljmotiveringen till 19 § i propositionsutkastet konstateras i fråga om värnplikten att paragrafen förpliktar till lagstiftningsåtgärder om tjänstgöring inom civilförvaltningen, med tanke på likabehandlingen av medborgare. Enligt utkastet till proposition får självstyrelsemyndigheterna en civil reserv som utbildats för olika lämpliga uppgifter för att åtgärda olika störningar under normala förhållanden. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att man i utkastet till proposition bör bedöma ändringens indirekta konsekvenser för medborgarna, även om de konkreta konsekvenserna uppstår till följd av bestämmelser som utfärdas senare.

Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterar att säkerhetsläget i Europa var mycket annorlunda i början av beredningen av utkastet till proposition. I propositionsutkastet föreslås det att den demilitariserade och neutraliserade statusen ska konstateras i lagen. Enligt propositionsutkastet är avsikten med paragrafen inte att ändra det rådande läget, utan det är endast fråga om en konstaterande bestämmelse. Av utkastet framgår det inte vilka konsekvenser den nya bestämmelsen kan ha. Dessutom konstateras det i motiveringen till lagstiftningsordningen att det är oproblematiskt att befria ålänningar från värnplikt, eftersom bestämmelsen motsvarar nuläget. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att konsekvenserna av förslagen bör bedömas. Vid bedömningen bör beaktas t.ex. både den nationella och den internationella säkerheten.

3. Uttalande från rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen har lämnat sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag (projektnummer OM016:00/2013) som justitieministeriet lämnade till rådet för bedömning av lagstiftningen per e-post den 4 april 2022. Utlåtandet är offentligt.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition till viss del följer anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.

Helsingfors den 29 april 2022



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Leila Kostiainen

Ordförande för rådet för bedömning av lagstiftningen

Annika Collin

Specialsakkunnig, sekreterare för rådet för bedömning av lagstiftningen

Kontaktuppgifter:

Statsrådets kansli
PB 23, 00023 Statsrådet
vnk.fi
tfn 0295 16001



Bilaga 1 Standarduttalanden som används av rådet

1. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet föreslår endast några mindre tillägg till utkastet till proposition.
2. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition i huvudsak motsvarar anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderar att regeringens proposition kompletteras i överensstämmelse med utlåtandet innan den lämnas till riksdagen.
3. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att regeringens propositionsutkast till viss del följer anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderar att propositionsutkastet korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.
4. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition är bristfälligt med tanke på kraven i anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Utkastet till proposition bör korrigeras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.
5. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det finns betydande brister i utkastet till proposition. Utifrån propositionsutkastet är det troligtvis inte möjligt att bilda sig en tillräcklig och motiverad uppfattning om förslaget och inte heller om dess ekonomiska och samhällsliga konsekvenser. Om bristerna inte korrigeras är det skäl att allvarligt överväga huruvida propositionen kan lämnas till riksdagen för behandling.

*Sista meningen kan lämnas bort i de situationer där propositionen i praktiken inte kan återtasa.