Ålands landskapsregering

Dokumentnamn
Utlåtande

Brevnr
11 Rk1c

Ärendenr
ÅLR 2025/2342

Datum
3.4.2025

Hänvisning
Er begäran om yttrande av 27.3.2025

Riksdagens förvaltningsutskott
HaV@eduskunta.fi

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson

Ärende

Utlåtande över Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning (RP 13/2025)

Allmänt

Ålands landskapsregering gav utlåtande till finansministeriet över ett utkast till proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning 5.9.2024 (Bilaga). Efter att landskapsregeringen avgav sitt yttrande har inte några kontakter förekommit med rikets beredande tjänstemän gällande beredningen och de synpunkter landskapsregeringen framförde. Detta trots att landskapsregeringen i sitt utlåtande till finansministeriet betonade vikten av en nära dialog i det fortsatta arbetet eftersom mycket av den lagstiftning som revideras har olika typer av kopplingar till åländsk lagstiftning samt gällande överenskommelseförordningar mellan landskapet Åland och riket som antagits med stöd av 32 § självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Det här hade varit viktigt i syfte att åstadkomma en smidig övergång vid reformens genomförande samt för att trygga rättsgrunden för de myndighetsuppgifter som antingen en riksmyndighet utför för landskapet Åland eller en uppgift som en landskapsmyndighet utför för riket på Åland.

Landskapsregeringen kan konstatera att de synpunkter landskapsregeringen tidigare framförde gällande förslaget till väsentliga delar inte beaktats. Det här är olyckligt då Åland i hög utsträckning berörs av rikets reform av statens regionförvaltning samt eftersom det är viktigt att säkerställa att reformen inte får olyckliga konsekvenser för Åland då organisationsstrukturen är olika på Åland och i resten av landet. En del av de ärenden som handhas av regionförvaltningen i resten av landet hör på Åland även till åländsk lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, vilket kräver särskilda anpassningar speciellt för tillsynsverksamheten.

Reformen innehåller förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning. I propositionen finns förslag till lag om Tillstånds- och tillsynsverket, lag om

livskraftscentralerna samt utvecklings- och förvaltningscentret och lag om Statens ämbetsverk på Åland. I samband med reformen överförs regionförvaltningsverkens konkurrens- och konsumentförvaltningsuppgifter till Konkurrens- och konsumentverket och deras uppgifter som gäller djurs hälsa och välbefinnande samt livsmedel till Livsmedelsverket.

I lagförslaget finns bestämmelser om verksamhetsstället för Statens ämbetsverk på Åland, om ledningen och resultatstyrningen av ämbetsverket, om ämbetsverkets uppgifter och om ordnandet av ämbetsverkets förvaltning. Dessutom innehåller propositionen förslag till ändring av lagar med anknytning till reformen av statens regionförvaltning.

Då statsmyndigheternas organisation och verksamhet hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 3 punkten självstyrelselagen för Åland så yttrar sig landskapsregeringen endast om de förslag som påverkar statens uppgifter på Åland och som kan påverka självstyrelsesystemet.

Lagen om statens ämbetsverk på Åland

Statens ämbetsverk på Ålands verksamhetsområde och uppgifter Landskapsregeringen ser det som positivt att man uppdaterar och förtydligar lagstiftningen om Statens ämbetsverk på Åland. Landskapsregeringen konstaterar att förändringarna av lagstiftningen gällande Statens ämbetsverk på Åland är av särskild betydelse med beaktande av att myndigheten utgör en viktig länk mellan självstyrelsen och rikets övriga förvaltning. Det här innebär även att myndigheten har uppgifter som annars skulle höra hemma hos en annan myndighet men som hänförts till ämbetsverket då det inte funnits en annan naturlig mottagare av uppgiften. Förslaget till inledande bestämmelse borde därför ange att Statens ämbetsverk på Åland *"...tryggar tillgången till sådana statliga tjänster som inte enligt lag hör någon annan statlig myndighetsuppgifter i landskapet Åland"*, för att tydliggöra myndighetens speciella ställning. Det här kunde även avspegla sig i förslagets 3 § där verksamhetsområde och uppgifter beskrivs. Ett allmänt tillägg i bestämmelsen borde göras så att det tydliggörs att uppgifter som inte uppräknas där kan handhas av Statens ämbetsverk på Åland i det fall en uppgift inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland. Ett tydligt exempel på behovet av en sådan komplettering är att efter välfärdsområdesreformen i riket med tillhörande lagändringar så är Statens ämbetsverk på Åland inte längre behörigt att utöva tillsyn beträffande de delar av socialvården som ligger under rikets lagstiftningsbehörighet (bl.a. administrativa ingrepp i den personliga friheten). Det här är en stor brist som innebär att det inte finns någon behörig tillsynsmyndighet på Åland utan enskilda hänvisas till att inlämna klagomål till justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Ett annat exempel är att efter välfärdsreformen har Statens ämbetsverk på Åland varit tvungen att förordna över 20 läkare för att dessa ska vara behöriga att utföra vissa uppgifter kopplade till

administrativa ingrepp i den personliga friheten i mentalvårdslagen (FFS 1116/1990). Förslagsvis skulle förslagets 3 § 1 mom. kompletteras med en punkt 8 som lyder *"verksamhet och uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet som inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland"*.

Vad gäller Statens ämbetsverk på Ålands uppgifter inom beredskap föreskrivs det om det i förslagets 3 § 4 mom. Momentet har omformulerats i enlighet med landskapsregeringens tidigare synpunkter men viss otydlighet kvarstår *"Statens ämbetsverk på Åland sköter inom ramen för sin behörighet i landskapet Åland beredskaps- och beredskapsplaneringsuppgifter. Om samordningen av dessa uppgifter med Ålands självstyrelsemyndigheter föreskrivs särskilt. Om landshövdingens och Statens ämbetsverks befolkningsskyddsuppgifter föreskrivs särskilt"*. Landskapsregeringen konstaterar att momentets andra mening endast utgör en hänvisning till självstyrelselagens bestämmelser. Landskapsregeringen föreslår dock att momentets andra mening stryks *"Om samordningen av dessa uppgifter med Ålands självstyrelsemyndigheter föreskrivs särskilt"*. Det är inte möjligt att i rikslag föreskriva om uppgifter eller samordning mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna utan det kan endast regleras i självstyrelselagen eller på det sätt som bestäms i 32 § självstyrelselagen (överenskommelseförordning). Momentets andra mening blir därför otydlig och kan misstolkas. Även med beaktande av att samordningen inom området kan vara föremål för förändringar genom ändringar av självstyrelselagen eller överenskommelseförordning.

I motiveringarna till lagen om statens ämbetsverk på Åland anges bland annat *"Med stöd av grundlagens 120 § är enligt självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörigheten uppdelad mellan riket och landskapet"*. Landskapsregeringen betonar att självstyrelsen inte baserar sig på grundlagen. Även om självstyrelselagen inte i formellt hänseende är en grundlag, medför det faktum att lagen i riksdagen är stiftad i grundlagsordning med överensstämmande beslut av lagtinget och att den innehåller avvikelser från grundlagen, att självstyrelselagen hierarkiskt står på samma nivå som grundlagen. Självstyrelselagen kan beskrivas som en lag av särskild natur (sui generis) som baserar sig på Nationernas Förbunds råds beslut 1921, den s.k. Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige samt även av de fredsfördrag i vilka Ålandsöarnas demilitariserade och neutraliserade status befästs. Landskapsregeringen ber därför utskottet i sin beredning klargöra detta.

I propositionens skrivelser rörande remissvaren refereras det konsekvent i den svenska versionen till den felaktiga termen "Ålands landskapsstyrelse" och detta måste ändras (se t.ex. s. 258 i propositionen). Landskapsregeringen påpekar att den korrekta benämningen är Ålands landskapsregering.

Ledning, styrning och förvaltningsområde

I fråga om ledningen och styrningen av Statens ämbetsverk på Åland är det viktigt med

tydliga och klara bestämmelser så att otydligheter inte uppstår och så att verksamheten som bedrivs är rationell. Hittills har ämbetsverket hört till finansministeriets förvaltningsområde. Med tanke på landshövdingens och ämbetsverkets funktion i självstyrelsesystemet samt vikten av att myndigheten och särskilt Ålandsdelegationen i alla sammanhang ska uppfattas vara oberoende i förhållande till både finansministeriet och justitieministeriet borde en överföring till statsrådets kanslis förvaltningsområde övervägas.

Tillsättning av tjänster

I fråga om tillsättning av tjänster vid Statens ämbetsverk på Åland kan konstateras att det vid de senaste två tillsättningarna av landshövding uppkommit en konflikt mellan självstyrelsen och finansministeriet om vilka regler som gäller i fråga om reglering av tjänsten som landshövding och behörighetskraven för tjänsten. Landskapsregeringen konstaterar att regleringen av tillsättningen har sitt ursprung i Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige av den 27 juni 1921 som anger *"Ålandsöarnas landshövding skall utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålandsöarnas Landstings ordförande. I händelse en överenskommelse dem emellan icke kan nås, skall Republikens President till landshövding utse en person inom en förteckning på fem kandidater, vilka föreslås av Landstinget och har de förutsättningar som krävs för en god förvaltning av öarna och för statens säkerhet"*.

Detta infördes sedermera i självstyrelselagen som reglerar utnämning, entledigande och tillsättande av tjänsteförrättande landshövding (se 52-54 §§ självstyrelselagen för Åland). Enligt landskapsregeringens uppfattning är detta en uttömmande reglering. En reglering i den här lagstiftningen om utnämningsförfarandet och behörighetsvillkoren för landshövdingen skulle vara tveksam mot bakgrund av Ålandsöverenskommelsen och självstyrelselagens bestämmelser. Den tolkning statsmakten hävdat kan inte anses ha förändrat rättsläget eftersom landskapet Åland, som är den andra parten, inte accepterat tolkningen. Bestämmelser om Ålands landshövding ingår i uppdraget för den arbetsgrupp som nu tillsatts för att genomföra en revidering av självstyrelselagen.
Landskapsregeringen betonar därför vikten av att utskottet i fråga om detta konstaterar att regleringen av landshövdingen på Åland inte kan göras genom denna lagstiftning.

Övrigt

I fråga om språket bör man överväga att införa hänvisning till sjätte kapitlet i självstyrelselagen för Åland i lagförslaget. Med anledning av att statens ämbetsverk på Åland är den enda statliga myndigheten som enbart är verksam på Åland kunde en sådan hänvisning här vara naturlig. Utbildningsspråk, kommunikationsspråk och såväl ämbetsspråk som verksamhetsspråk vid myndigheten ska vara svenska enligt 36 § självstyrelselagen. Därtill är det viktigt att de digitala system och digitala tjänster som rikets myndigheter skapar och använder finns tillgängliga även på svenska, inte bara för enskilda utan även för myndigheterna själva då statens myndigheter på Åland ska kunna använda och synkronisera med desamma på svenska. Trots att det rättsliga skyddet för Ålands

enspråkighet är starkt är det viktigt att statsmakten i Finland också i praktiken klarar av att uppfylla självstyrelselagens krav på att statliga inrättningar på Åland fungerar på svenska.

Placeringsorten för Statens ämbetsverk på Åland föreslås vara Mariehamn. Även om det inte är aktuellt med en flytt av placeringsorten kunde man överväga att i stället ange landskapet Åland eller en kommun belägen på Åland.

Avslutningsvis bör även i lagförslaget lyftas fram att enligt 30 § 22 punkten självstyrelselagen ska innan beslut fattas om indragning av en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning i landskapet ska landskapsregeringen höras.

Övriga lagförslag

Ny tillsyns- och tillståndsorganisation
Inrättandet av den nya myndigheten och omorganiseringen av myndighetsuppgifter medför att många överenskommelseförordningar mellan Åland och riket behöver ändras och uppdateras. Då 32 § självstyrelselagen för Åland inte innehåller en spärr att rikslagstiftning som innebär ändring av en överenskommelseförordning inte får tillämpas så länge förordningen är i kraft måste samtliga berörda överenskommelseförordningar ändras före lagpaketet träder i kraft. Ändringarna av överenskommelseförordningarna borde ha beretts samtidigt parallellt tillsammans med landskapsregeringen som hela lagstiftningspaketet rörande en reform av statens regionförvaltning. Ensidigt antagna övergångsbestämmelser i rikslagstiftning medför inte att överenskommelseförordningar antagna utgående från 32 § självstyrelselagen automatiskt förblir i kraft om grunden/lagbestämmelsen som överenskommelseförordningen baserar sig på upphävs. Nu finns en uppenbar risk att rättsgrunden för de myndighetsuppgifter som antingen en riksmyndighet utför för landskapet Åland eller en uppgift som en landskapsmyndighet utför för riket på Åland försvinner i och med reformen av statens regionförvaltning. Att riksmyndigheterna eller landskapsmyndigheterna själva i praktiken ska hinna bygga upp motsvarande verksamhet och service till ålänningar tills 1.1.2026 är inte heller varken praktiskt eller teoretiskt möjligt. Det här gäller bl.a. republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (FFS 478/2024).

Med stöd av republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården (FFS 662/2020) har landskapsregeringen ingått avtal med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira om vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter. Dessa ankommer enligt landskapslagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (2020:24) på Ålands landskapsregering och har genom förordningen överförts till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Enligt förslaget till 3 § 1 mom. 1 punkten lagen om tillstånds- och tillsynsverke ska verket handha bl.a. tillstånds-

, registrerings-, styrnings- och tillsynsuppgifter inom ansvarsområdet för social- och hälsovård. Enligt förslaget till 30 § ska en hänvisning i någon annan lag eller förordning till bl.a. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården efter ikraftträdandet avse det nya Tillstånds- och tillsynsverket. Enligt förslaget till 32 § övergår ingångna avtal och förbindelser som ingåtts med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av dem till det nya verket. Denna övergångsbestämmelse medför dock inte att republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården (FFS 662/2020) förblir i kraft utan överenskommelseförordningen måste ändras.

Enligt 27 § 30 punkten självstyrelselagen är behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården rikets lagstiftningsbehörighet. Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (FFS 559/1994) behöver revideras gällande 24 § om styrning och tillsyn av de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården så att den motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen om Tillstånds- och tillsynsverket. Detta behövs för styrning och övervakning på riksnivå (som i nuläget ankommer på Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira) samt styrning på regional nivå. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården leder och övervakar regionförvaltningsverket i nuläget den verksamhet som utövas av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inom regionalförvaltningsverkets verksamhetsområde.

Enligt republikens presidents förordning om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (FFS 1179/2009) ska Ålands landskapsregering sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. Detta innefattar bland annat regionförvaltningsverkets uppgifter enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Överenskommelseförordningen om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland behöver därför uppdateras så att dess text motsvarar den organisation och den terminologi som föreslås i den nya lagen om Tillstånds- och tillsynsverket.

Det är emellertid oklart hur den föreslagna organisationen ska gälla på Åland. Enligt den föreslagna lagen ska Tillstånds- och tillsynsverket ha ett verksamhetsställe inom varje samarbetsområde för social- och hälsovården, bland annat med motiveringen att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket ska tillgodoses i enlighet med 122 § grundlagen. Dessutom kan verket ha andra arbetsställen. Om verksamhetsställena ska föreskrivas närmare i verkets arbetsordning, inte genom förordning som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen. Åland är inte ett välfärdsområde och tillhör inte något samarbetsområde för social- och hälsovården. Det är således oklart i lagförslaget hur service på svenska ska säkerställas för Ålands befolkning.

För Åland är det relevant att ordna ett särskilt verksamhetsställe eller på annat sätt säkerställa en regionalt anpassad service inte enkom på grund av språkkravet utan även med anledning av att Åland har egen lagstiftningsbehörighet för hälso- och sjukvård samt därtill hörande tillsyn. En god samordning krävs mellan tillsynen över enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården samt tillsynen över hälso- och sjukvården då dessa tillsynsdelar ofta hänger nära samman. Service på svenska samt god insyn i åländsk hälso- och sjukvårdslagstiftning är således en förutsättning för effektiv tillsyn på Åland enligt lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Ett alternativ är att Tillstånds- och tillsynsverket har ett verksamhetsställe på Åland. Ett andra alternativ är att låta Ålands landskapsregering eller annan åländsk myndighet genom en överenskommelseförordning antagen med stöd av 32 § självstyrelselagen sköta de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket delegerar till verksamhetsställena inom varje samarbetsområde för social- och hälsovården, på motsvarande sätt som Ålands landskapsregering idag sköter regionförvaltningsverkets uppgifter.

Alkohollagstiftningen

Det har i den praktiska tillståndsgivningen och tillsynen förekommit oklarheter om hur behörighetsfördelningen i självstyrelselagen ska tolkas vad gäller servering av alkoholdrycker ombord på fartyg hemmahörande på Åland i utrikestrafik eller i trafik mellan Åland och Finland samt utlandet. Landskapsregeringen konstaterar på basen av ett flertal utlåtanden från Högsta domstolen och Ålandsdelegationen att servering av alkoholdrycker på fartyg hemmahörande på Åland utgör åländsk lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen. Detta borde förtydligas av utskottet i betänkandet.

Konsumentskydd

Det råder oklarheter kring fördelningen av förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket avseende sådana konsumentskyddsfrågor som faller under tillsynen av fastighetsförmedlingsrörelser på Åland. Näringsverksamhet hör med vissa undantag till landskapets lagstiftningsbehörighet, vilket stadgas i 18 § 22 punkten självstyrelselagen. Landskapets materiella lagstiftningsbehörighet gällande näringsverksamhet inkluderar möjligheten att reglementera särskilda näringar, t.ex. så att utövande av en viss näring förutsätter tillstånd av myndigheterna. När det gäller reglementeringen av fastighetsmäklarverksamhet har denna överförts till landskapet som en del av behörigheten gällande näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten självstyrelselagen (RP 73/990 rd, s. 44). Fastighetsmäklarverksamheten regleras på Åland av landskapslagen (2019:68) om fastighetsmäklarverksamhet och innehåller bestämmelser om bl.a. registrering av fastighetsmäklare och fasighetsmäklarrörelser, fastighetsmäklares yrkeskompetens, god fastighetsmäklarsed, övervakning och sanktioner. Landskapsregeringen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen enligt dess 23 §.

Enligt 27 § 10 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och konsumentskydd. Av 16 § lagen om regionförvaltningsverken (FFS 896/2009) framgår att Statens ämbetsverk på Åland sköter sådana uppgifter som avses i lagens 4 § och som enligt självstyrelselagen hör till området för rikets behörighet. Enligt 4 § 8 punkten i lagen om regionförvaltningsverken sköter Statens ämbetsverk på Åland de uppgifter som särskilt föreskrivs för det inom konsument- och konkurrensförvaltning. Därför ankommer övervakningen av marknadsföringen inom fastighetsförmedlingsverksamheten idag på Statens ämbetsverk på Åland. När det gäller övriga frågor som berör fastighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden är behörighetsfördelningen idag oklar. Oklarheterna och den delade förvaltningsbehörigheten mellan landskapet Åland och riket leder i praktiken till svårigheter för myndigheterna att avgöra vilken myndighet som är behörig att hantera ärendena på Åland. Det är samtidigt också svårt för åländska konsumenter att veta vilken myndighet man bör vända sig till i dessa frågor. Frågorna innebär ofta svåra gränsdragningar avseende huruvida de faller inom ramen för näringsverksamhet, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet eller inom ramen för konsumentskydd i övrigt. I många fall berör ärendena samtliga områden. Mot bakgrund av ovanstående anser landskapsregeringen att det föreligger ett behov av att utreda om det borde ingås en överenskommelseförordning som överför hela tillsynsansvaret för fastighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden till landskapsregeringen. Det skulle underlätta för både myndigheterna och konsumenterna på Åland om tillsynen i handhades av en och samma myndighet. Landskapsregeringen har för närvarande två anhängiga ärenden gällande tillsyn av fastighetsförmedling som landskapsregeringen avser att överföra till behörig riksmyndighet för behandling samt avser att samtidigt lyfta frågan om en överenskommelseförordning med Statens ämbetsverk på Åland samt arbets- och näringsministeriet.

Avslutande kommentarer

Landskapsregeringen ber utskottet tillse nödvändiga anpassningar av lagförslagen så att rättssäkerheten t.ex. vad gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten säkerställs på Åland då lagstiftningen träder i kraft samt att utskottet säkerställer att regleringarna respekterar självstyrelselagens bestämmelser om landshövdingen såväl som Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige. Då många oklarheter och direkta felaktigheter i förhållande till självstyrelsesystemet finns i lagstiftningspaketet rörande reformen av statens regionförvaltning (RP 13/2025) bör utskottet även överväga att vid mötet 11.4.2025 eller senare i behandlingen höra Ålands landskapsregering.

Landskapsregeringen hyser också förhoppning om att utskottet skulle hemställa hos regeringen att den vid behov återkommer med justeringar i skyndsam ordning samt tillser att åtminstone följande överenskommelseförordningar ändras innan förslaget till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning träder i kraft:

- Republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (FFS 478/2024).
- Republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården (FFS 662/2020).
- Republikens presidents förordning om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (FFS 1179/2009).
- Republikens presidents förordning om skötseln på Åland av förvaltningsuppgifter som gäller Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program (FFS 949/2023) som avser Närings-, trafik- och miljöcentralernas gällande uppgifter.

Övergångsbestämmelser i rikslagstiftning medför inte att överenskommelseförordningar antagna utgående från 32 § självstyrelselagen för Åland automatiskt förblir i kraft om grunden/lagbestämmelsen som överenskommelseförordningen baserar sig på upphävs. Ifall inte överenskommelseförordningarna ändras finns en uppenbar risk att rättsgrunden för de myndighetsuppgifter som antingen en riksmyndighet utför för landskapet Åland eller en uppgift som en landskapsmyndighet utför för riket på Åland försvinner i och med reformen av statens regionförvaltning. Att riksmyndigheterna eller landskapsmyndigheterna själva i praktiken ska hinna bygga upp motsvarande verksamhet och service till ålänningar tills 1.1.2026 är inte varken praktiskt eller teoretiskt möjligt.

Lantråd

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Annika Hambrudd

Bilaga:
Ålands landskapsregerings utlåtande av 5.9.2024 till finansministeriet över ett utkast till proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens

För kännedom:

Ålands lagting, Självstyrelsepolitiska nämnden
Justitiekanslersämbetet
Riksdagsledamoten Mats Löfström
Finansministeriet
Social- och hälsovårdsministeriet
Arbets- och näringsministeriet
Jord- och skogsbruksministeriet
Statens ämbetsverk på Åland

Ålands landskapsregering

Dokumentnamn
UTLÅTANDE

Ärendenr
ÅLR 2024/4413

Bilaga
Brevnr
14 Rk1c

Datum
5.9.2024

Hänvisning
Finansministeriets begäran om utlåtande
Daterad 20.6.2024 (VN/25102/2023)

Finansministeriet

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson

Ärende

UTLÅTANDE ÖVER PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAGSTIFTNING OM EN REFORM AV STATENS REGIONFÖRVALTNING

Allmänt

Finansministeriet har 20.6.2024 inbegärt Ålands landskapsregerings utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning (VN/25102/2023). Utlåtandet ska vara inlämnat senast 1.9.2024. Ålands landskapsregering har dock fått förlängd tid att inlämna utlåtandet tills 6.9.2024.

Reformen innehåller förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning. I propositionen finns förslag till lag om Tillstånds- och tillsynsverket, lag om livskraftscentralerna samt utvecklings- och förvaltningscentret och lag om Statens ämbetsverk på Åland. I lagförslagen finns bestämmelser om ämbetsverkens organisation, ledning, resultatstyrning och ordnandet av deras förvaltning. Närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter ska skötas av livskraftscentralerna till den del uppgifterna inte överförs till Tillstånds- och tillsynsverket. I samband med reformen överförs regionförvaltningsverkens konkurrens- och konsumentförvaltningsuppgifter till Konkurrens- och konsumentverket och deras uppgifter som gäller djurs hälsa och välbefinnande samt livsmedel till Livsmedelsverket.

Då statsmyndigheternas organisation och verksamhet hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 3 punkten självstyrelselagen för Åland så utlåter sig landskapsregeringen endast om de förslag som påverkar statens uppgifter på Åland och förslag som kan påverka självstyrelsesystemet.

Lagen om statens ämbetsverk på Åland

Statens ämbetsverk på Ålands verksamhetsområde och uppgifter

Landskapsregeringen ser det som positivt att man uppdaterar och förtydligar lagstiftningen om Statens ämbetsverk på Åland. Landskapsregeringen konstaterar att förändringarna av

lagstiftningen gällande Statens ämbetsverk på Åland är av särskild betydelse med beaktande av att myndigheten utgör en viktig länk mellan självstyrelsen och rikets övriga förvaltning. Det här innebär även att myndigheten har uppgifter som i ett annat fall skulle höra hemma hos en annan myndighet men som hänförts till ämbetsverket då det inte funnits en annan naturlig mottagare av uppgiften. Förslaget till inledande bestämmelse anger att Statens ämbetsverk på Åland *"...tryggar tillgången till sådana statliga tjänster som inte enligt lag hör någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland"*, vilket tydliggör myndighetens speciella ställning. Det här kunde även avspegla sig i förslagets 3 § där verksamhetsområde och uppgifter beskrivs. Ett allmänt tillägg i bestämmelsen borde göras så att det tydliggörs att uppgifter som inte uppräknas där kan handhas av Statens ämbetsverk på Åland i det fall en uppgift inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland. Ett tydligt exempel på behovet av en sådan komplettering är att efter välfärdsområdesreformen i riket med tillhörande lagändringar så är Statens ämbetsverk på Åland inte längre behörigt att utöva tillsyn beträffande de delar av socialvården som ligger under rikets lagstiftningsbehörighet (bl.a. administrativa ingrepp i den personliga friheten). Det här är en stor brist som innebär att det inte finns någon behörig tillsynsmyndighet på Åland utan enskilda hänvisas till att inlämna klagomål till justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Ett annat exempel är att efter välfärdsreformen så var Statens ämbetsverk på Åland tvungen att förordna över 20 läkare för att dessa ska vara behöriga att utföra vissa uppgifter kopplade till administrativa ingrepp i den personliga friheten i mentalvårdslagen (FFS 1116/1990). Förslagsvis skulle förslagets 3 § 1 mom. kompletteras med en punkt 8 som lyder *"verksamhet och uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet som inte enligt lag hör till någon annan statlig myndighets uppgifter i landskapet Åland"*.

Vad gäller Statens ämbetsverk på Ålands uppgifter inom beredskap bör förslagets 3 § 3 mom. kompletteras med att *"Statens ämbetsverk på Åland sköter inom rikets lagstiftningsbehörighet tillsammans med andra riksmyndigheter inom landskapet Åland samordningen av beredskap och beredskapsplanering ..."*. Då landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare hör till åländsk lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1, 2 och 4 punkten självstyrelselagen så blir bestämmelsen annars missvisande speciellt då de flesta rättsområden som blir aktuella i samband med beredskap så som brand- och räddning, hälso- och sjukvård samt socialvård även de i stor utsträckning faller inom åländsk lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Det går inte heller att i rikslagstiftning påföra landskapsmyndigheter skyldigheter eller uppgifter så "tillsammans med landskapet" måste strykas i bestämmelsen. Frågan och landskapets eventuella uppgifter måste separat hanteras i en överenskommelseförordning enligt 32 § självstyrelselagen.

Ledning, styrning och förvaltningsområde

I fråga om ledningen och styrningen av Statens ämbetsverk på Åland är det viktigt med tydliga och klara bestämmelser så att otydligheter inte uppstår och så att verksamheten som bedrivs är rationell. Hittills har ämbetsverket hört till finansministeriets förvaltningsområde. Med tanke på landshövdingens och ämbetsverkets funktion i självstyrelsesystemet samt vikten av att myndigheten och särskilt Ålandsdelegationen i alla sammanhang ska uppfattas vara oberoende i förhållande till både finansministeriet och justitieministeriet borde en överföring till statsrådets kanslis förvaltningsområde övervägas.

Tillsättning av tjänster

I fråga om tillsättning av tjänster vid Statens ämbetsverk på Åland kan konstateras att det vid de senaste två tillsättningarna av landshövding uppkommit en konflikt mellan självstyrelsen och finansministeriet om vilka regler som gäller i fråga om reglering av tjänsten som landshövding och behörighetskraven för tjänsten. Landskapsregeringen konstaterar att regleringen av tillsättningen har sitt ursprung i Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige av den 27 juni 1921 som anger följande: *"Ålandsöarnas landshövding skall utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålandsöarnas Landstings ordförande. I händelse en överenskommelse dem emellan icke kan nås, skall Republikens President till landshövding utse en person inom en förteckning på fem kandidater, vilka föreslås av Landstinget och har de förutsättningar som krävs för en god förvaltning av öarna och för statens säkerhet."*.

Detta infördes sedermera i självstyrelselagen som reglerar utnämning, entledigande och tillsättande av tjänsteförrättande landshövding (se 52-54 §§ självstyrelselagen för Åland). Enligt landskapsregeringens uppfattning är detta en uttömmande reglering varvid förslaget: "I statstjänstemannalagen (750/1994) finns närmare bestämmelser om utnämningsförfarandet och behörighetsvillkoren för landshövdingen." skulle vara tveksam mot bakgrund av Ålandsöverenskommelsen och självstyrelselagens bestämmelser. Den tolkning statsmakten hävdat kan inte anses ha förändrat rättsläget eftersom landskapet Åland, som är den andra parten, inte accepterat tolkningen. Bestämmelser om Ålands landshövding ingick i utredningsuppgifterna för den senast tillsatta Ålandsarbetsgruppen. Regleringen av tillsättande av landshövdingen bör därför ske utgående från den fortsätta diskussionen om regleringen i självstyrelselagen och av den orsaken borde meningen om statstjänstemannalagen tas bort.

I fråga om språket bör man överväga att införa hänvisning till sjätte kapitlet i självstyrelselagen i lagförslaget. Med anledning av att statens ämbetsverk på Åland är den enda statliga myndigheten som enbart är verksam på Åland kunde en sådan hänvisning här vara naturlig. Utbildningsspråk, kommunikationsspråk och såväl ämbetsspråk som verksamhetsspråk vid myndigheten ska vara svenska enligt 36 § självstyrelselagen. Därtill är det viktigt att de digitala system och digitala tjänster som rikets myndigheter skapar och använder finns tillgängliga även på svenska, inte bara för enskilda utan även för

myndigheterna själva då statens myndigheter på Åland ska kunna använda och synkronisera med desamma på svenska. Trots att det rättsliga skyddet för Ålands enspråkighet är starkt är det viktigt att statsmakten i Finland också i praktiken klarar av att uppfylla självstyrelselagens krav på att statliga inrättningar på Åland fungerar på svenska.

Placeringsorten för Statens ämbetsverk på Åland föreslås vara Mariehamn. Även om det inte är aktuellt med en flytt av placeringsorten kunde man överväga att i stället ange landskapet Åland eller en kommun belägen på Åland.

Avslutningsvis bör även i lagförslaget lyftas fram att enligt 30 § 22 punkten självstyrelselagen ska innan beslut fattas om indragning av en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning i landskapet ska landskapsregeringen höras.

Övriga lagförslag

Ny tillsyns- och tillståndsorganisation
Inrättandet av den nya myndigheten medför att många överenskommelseförordningar behöver ändras och uppdateras.

Det här gäller bl.a. republikens presidents förordning (2023:14) om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt landskapslagen om tillgängliga webbplatser och mobila applikationer inom förvaltningen behöver uppdateras. Detsamma gäller även republikens presidents förordning (2018:49) om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

Med stöd av republikens presidents förordning (FFS 662/2020, ÅFS 2020:85) om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården har landskapsregeringen ingått avtal med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira om vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter. Dessa ankommer enligt landskapslagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (Ålands författningssamling 2020:24) på Ålands landskapsregering och har genom förordningen överförts till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Enligt förslaget till Lag om tillstånds- och tillsynsverket 3 § 1 mom. 1 punkten ska verket handha bl.a. tillstånds-, registrerings-, styrnings- och tillsynsuppgifter inom ansvarsområdet för social- och hälsovård. Enligt förslaget till 30 § ska en hänvisning i någon annan lag eller förordning till bl.a. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården efter ikraftträdandet avse det nya Tillstånds- och tillsynsverket. Enligt förslaget till 32 § övergår ingångna avtal och förbindelser som ingåtts med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av dem till det nya verket. Landskapsregeringen bedömer att det trots detta bör utredas om den ingångna överenskommelseförordningen och avtalet bör uppdateras.

Enligt 27 § 30 punkten självstyrelselagen är behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården rikets lagstiftningsbehörighet. Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (FFS 559/1994) behöver revideras gällande 24 § om styrning och tillsyn av de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården så att den motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen om Tillstånds- och tillsynsverket. Detta behövs för styrning och övervakning på riksnivå (som i nuläget ankommer på Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira), samt styrning på regional nivå. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården leder och övervakar regionförvaltningsverket i nuläget den verksamhet som utövas av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inom regionalförvaltningsverkets verksamhetsområde.

Enligt republikens presidents förordning om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (2010:2) ska Ålands landskapsregering sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. Detta innefattar bland annat regionförvaltningsverkets uppgifter enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Förordningen om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland behöver därför uppdateras så att dess text motsvarar den organisation och den terminologi som föreslås i den nya lagen om Tillstånds- och tillsynsverket.

Det är emellertid oklart hur den föreslagna organisationen ska gälla på Åland. Enligt den föreslagna lagen ska Tillstånds- och tillsynsverket ha ett verksamhetsställe inom varje samarbetsområde för social- och hälsovården, bland annat med motiveringen att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket ska tillgodoses i enlighet med 122 § grundlagen. Dessutom kan verket ha andra arbetsställen. Om verksamhetsställena ska föreskrivas närmare i verkets arbetsordning, inte genom förordning som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen. Åland är inte ett välfärdsområde och tillhör inte något samarbetsområde för social- och hälsovården. Det är således oklart i lagförslaget hur service på svenska ska säkerställas för Ålands befolkning.

För Åland är det relevant att ordna ett särskilt verksamhetsställe eller på annat sätt säkerställa en regionalt anpassad service inte enkom på grund av språkkravet utan även med anledning av att Åland har egen lagstiftningsbehörighet för hälso- och sjukvård och därtill hörande tillsyn. En god samordning krävs mellan tillsynen över enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården och tillsynen över hälso- och sjukvården då dessa tillsynsdelar ofta hänger nära samman. Service på svenska samt god insyn i åländsk hälso- och sjukvårdslagstiftning är således en förutsättning för effektiv tillsyn på Åland enligt lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Ett alternativ är att Tillstånds- och tillsynsverket har ett verksamhetsställe på Åland. Ett andra alternativ är att låta Ålands landskapsregering eller annan åländsk myndighet genom överenskommelseförordning sköta de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket delegerar till verksamhetsställena inom

varje samarbetsområde för social- och hälsovården, på motsvarande sätt som Ålands landskapsregering idag sköter regionförvaltningsverkets uppgifter.

Alkohollagstiftningen

I bilaga 5 föreslås ändringar i alkohollagen, bland annat i 47 § om detaljhandel med och servering av alkoholdrycker på fartyg och luftfartyg i utrikestrafik. Det har i den praktiska tillståndsgivningen och tillsynen förekommit oklarheter om hur behörighetsfördelningen i självstyrelselagen ska tolkas vad gäller servering av alkoholdrycker på fartyg hemmahörande på Åland i utrikestrafik eller i trafik mellan Åland/Finland och utlandet. Landskapsregeringen har på basen av ett flertal utlåtanden från Högsta domstolen och Ålandsdelegationen framhållit att servering av alkoholdrycker på fartyg hemmahörande på Åland utgör Ålands lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Det föreslagna tillägget till 47 § om att "I fråga om detaljhandel med alkoholdrycker i landskapet Åland ska en anmälan göras till Statens ämbetsverk på Åland" är således ett välkommet förtydligande, antaget att det ska tolkas som att servering på fartyg hemmahörande på Åland enligt 47 § 1 mom. utgör Ålands behörighet. Detta kunde förtydligas i lagtexten eller dess specialmotivering. Saken behöver förtydligas även i 60 § som reglerar tillsynsansvaret (inklusive i utrikestrafik). Landskapsregeringen vill i sammanhanget också påpeka att om Statens ämbetsverk övertar tillstånds- och tillsynsansvaret för detaljhandeln på fartyg i utrikestrafik hemmahörande på Åland, behöver det också säkerställas att kunnande och resurser för uppdraget finns att tillgå på myndigheten. Landskapsregeringen noterar även att rätten att besluta om påföljder i utrikestrafik enligt de föreslagna 73 § 1 mom. och 2 mom. inte omfattar Statens ämbetsverk på Åland, trots att myndigheten påförs ansvar för tillståndsgivning och tillsyn.

Konsumentskydd

Det råder oklarheter kring fördelningen av förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket avseende sådana konsumentskyddsfrågor som faller under tillsynen av fastighetsförmedlingsrörelser på Åland. Näringsverksamhet hör med vissa undantag till landskapets lagstiftningsbehörighet, vilket stadgas i 18 § 22 punkten självstyrelselagen. Landskapets materiella lagstiftningsbehörighet gällande näringsverksamhet inkluderar möjligheten att reglementera särskilda näringar, t.ex. så att utövande av en viss näring förutsätter tillstånd av myndigheterna. När det gäller reglementeringen av fastighetsmäklarverksamhet har denna överförts till landskapet som en del av behörigheten gällande näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten självstyrelselagen (RP 73/990 rd, s. 44). Fastighetsmäklarverksamheten regleras i landskapet av landskapslagen (2019:68) om fastighetsmäklarverksamhet och innehåller bestämmelser om bl.a. registrering av fastighetsmäklare och fasighetsmäklarrörelser, fastighetsmäklares yrkeskompetens, god fastighetsmäklarsed, övervakning och sanktioner. Landskapsregeringen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen enligt dess 23 §.

Enligt 27 § 10 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och konsumentskydd. Av 16 § lagen om

regionförvaltningsverken (FFS 896/2009) framgår att Statens ämbetsverk på Åland sköter sådana uppgifter som avses i lagens 4 § och som enligt självstyrelselagen hör till området för rikets behörighet. Enligt 4 § 8 punkten i lagen om regionförvaltningsverken sköter Ämbetsverket de uppgifter som särskilt föreskrivs för det inom konsument- och konkurrensförvaltning. Därför ankommer övervakningen av marknadsföringen inom fastighetsförmedlingsverksamheten idag på Statens ämbetsverk på Åland. När det gäller övriga frågor som berör fasighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden är behörighetsfördelningen idag oklar. Oklarheterna och den delade förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket leder i praktiken till svårigheter för myndigheterna att avgöra vilken myndighet som är behörig att hantera ärendena på Åland. Det är samtidigt också svårt för åländska konsumenter att veta vilken myndighet man bör vända sig till i dessa frågor. Frågorna innebär ofta svåra gränsdragningar avseende huruvida de faller inom ramen för näringsverksamhet, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet eller inom ramen för konsumentskydd i övrigt. I många fall berör ärendena samtliga områden. Mot bakgrund av ovanstående anser landskapsregeringen att det föreligger ett behov av att utreda om det borde införas en överenskommelseförordning som överför hela tillsynsansvaret för fasighetsmäklarrörelsers förfaranden i konsumentförhållanden till landskapet. Det skulle underlätta för både myndigheterna och konsumenterna i landskapet om tillsynen i landskapet handhades av en och samma myndighet. Landskapsregeringen avser kontakta riksmyndigheterna gällande detta.

Avslutande kommentarer

Landskapsregeringen konstaterar slutligen att det är viktigt med en nära dialog med landskapsregeringen i det fortsatta arbetet eftersom mycket av den lagstiftning som berörs har olika typer av kopplingar med landskapslagstiftningen. Det här är viktigt i syfte att åstadkomma en smidig övergång vid reformens genomförande.

Lantråd Katrin Sjögren

Vicelantråd Annika Hambrudd

FÖR KÄNNEDOM: Landshövding Marine Holm-Johansson
Riksdagsledamot Mats Löfström