

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Lantråd

Katrín Sjögren

Föredragande

Rättschef

Michaela Slotte

Justerat

Omedelbart

Nr 112

Utlåtande över utkastet till säkerhetsstrategi för samhället

2024

ÅLR 2024/7682

393 Rk1a

BeslutLandskapsregeringen beslöt lämna utlåtande till Säkerhetskommittén enligt **bilaga 1**.

Hänvisning
VN/12457/2021-PLM-198
YTS2024

Säkerhetskommittén

turvallisuuskomitea@gov.fi

Kontaktperson
Michaela Slotte, rättschef

Ärende

Utlåtande över utkastet till säkerhetsstrategi för samhället 2024

Sammanfattning

- Trots en omfattande beredning med höranden, intervjuer och seminarier med stora delar av den offentliga förvaltningen, näringslivet, civilsamhället och högskolevärlden inom det övriga Finland är det anmärkningsvärt att beredningen har skett helt utan kontakt med Finlands enda autonomi – landskapet Åland.
- Landskapsregeringen konstaterar att det kommer att krävas att strategin på punkt för punkt utformas i nära samarbete med landskapsregeringen om den ska fungera även i en åländsk kontext.
- För tillfället pågår förhandlingar mellan riket och det självstyrda Åland om en helhetslösning kring beredskapsfrågorna för Ålands del och ett ofrånkomligt krav är att säkerhetsstrategin därefter kompletteras och anpassas med olika särregleringar och särlösningar för att alls kunna vara tillämplig och funktionsduglig på Åland.
- Ålands landskapsregering har fortlöpande påtalat att det beträffande den nationella beredskapen i landet behövs en särlösning på självstyrelselagsnivå för att lösa beredskapsfrågorna på Åland. Detta måste statsmakten och självstyrelseorganen gemensamt lagstifta om och detta är en grundförutsättning för att systemet ska kunna fungera i praktiken.
- Om Åland inte ingår som en del i strategin, liksom nu, uppfylls inte kravet om att strategin ska vara nationell och omfatta hela landet.

Landskapsregeringens synpunkter

Allmänt om beredningen av säkerhetsstrategin

Även om Åland har en långtgående självstyrelse är Åland en del av Finland. Ålands självstyrelse är i grunden ett minoritetsskydd och nationalitetsskydd som var en förutsättning för Ålands statstillhörighet år 1921 då Nationernas förbund beslutande att Åland skulle höra till Finland. Åland är dessutom demilitariserat och neutraliserat.

Självstyrelsen regleras uteslutande genom självstyrelselagen för Åland (1144/1991), vilken enbart kan ändras genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Om och i så fall hur behörighetsfördelningen mellan riket och Åland påverkas under undantagsförhållanden finns inte reglerat i självstyrelselagen och förekomsten av en beredskapslagstiftning är inte ens beaktad i självstyrelsesystemet. En motsvarande juridisk grund för beredskapslagstiftningen så som 23 § i Finlands grundlag (FFS 731/1999) saknas således. Därmed finns det många juridiska oklarheter om vad som gäller under undantagsförhållanden inom de behörighetsområden som under normalförhållande hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Självstyrelsen medför att Åland är olikt resten av landet på många sätt. Åland har egen lagstiftning inom de områden där Ålands lagting har en suverän lagstiftningsbehörighet. Organisationsstrukturen på Åland inom den offentliga sektorn är långt avvikande jämfört med övriga landet och på Åland är det därför många gånger andra myndigheter än i riket som ansvarar för olika frågor. Dessutom saknas vid ministerierna och andra statliga myndigheter kännedom om hur den åländska offentliga förvaltningen och det åländska samhället fungerar. Detta främst som en följd av att landskapsmyndigheterna lyder under Ålands landskapsregering och det faktum att ministerierna inte har någon styrande roll varken i förhållande till Ålands landskapsregering eller dess underlydande myndigheter.

Allt detta medför att då riket utarbetar exempelvis en säkerhetsstrategi som riket avser ska gälla för hela landet inklusive Åland så måste rikets myndigheter särskilt beakta Åland för att säkerställa att strategin fungerar även i de åländska förhållandena. Ofta krävs speciella lösningar beträffande Åland eftersom mycket fungerar annorlunda i det åländska samhället.

Mot bakgrund av detta är det anmärkningsvärt att utkastet till säkerhetsstrategi för samhället har tagits fram utan någon som helst kontakt med Ålands landskapsregering. Det framgår av utlåtandebegäran att beredningsprocessen har omfattat ett stort antal hearingar, intervjuer och seminarier inom den offentliga förvaltningen, näringslivet, organisationer och den akademiska världen. Trots att förankringen i samhället har varit omfattande har Ålands landskapsregering, dess underlydande myndigheter och det åländska samhället lämnats helt utanför beredningsprocessen. I Finland finns det endast en

autonomi, det är klart bristfälligt att den enda autonomin inte har involverats i arbetet med strategin.

Enligt 33 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har statliga myndigheter en skyldighet att höra landskapsregeringen innan man utfärdar föreskrifter som gäller landskapet eller annars har särskild betydelse för landskapet. Att i detta sena skede, med kort svarstid, höra landskapsregeringen innebär att det i praktiken finns ytterst begränsade möjligheter att beakta landskapsregeringens synpunkter. Det kan ifrågasättas huruvida beredningen uppfyller kraven på en god och objektiv beredning när en del av landet helt utelämnats under beredningsprocessen. Likabehandlingsmässigt och utgående från god förvaltningssed kan även starkt ifrågasättas att Ålands landskapsregering som svenskspråkig remissinstans haft en mycket kortare remisstid än finskspråkiga remissinstanser.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att 33 § självstyrelselagen för Åland även gäller under undantagsförhållanden. Innan republikens president, statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet utfärdar föreskrifter som uteslutande gäller landskapet eller som annars har särskild betydelse för landskapet, ska landskapsregeringens utlåtande i saken inhämtas. Det här borde tydliggöras i strategin.

Även under undantagsförhållanden gäller självstyrelselagens språkbestämmelser. Det här innebär bl.a. att skriftväxlingsspråket enligt 38 § självstyrelselagen för Åland är svenska samt att statsrådet har en skyldighet att se till att bestämmelser och föreskrifter som ska gälla i landskapet finns tillgängliga på svenska enligt 43 § självstyrelselagen för Åland. Det bör således tydligt anges i strategin.

Säkerhetsstrategins allmänna innehåll

Landskapsregeringen anser att det är positivt med en säkerhetsstrategi för hela landet som utgör en gemensam referensram för alla att utifrån sina egna utgångspunkter trygga den övergripande säkerheten. Säkerhetsstrategin utgör en god grund för ett samordnat arbete mellan olika aktörer.

Eftersom landskapet Åland har lagstiftningsbehörighet rörande störningssituationer under normala förhållanden gäller säkerhetsstrategin enbart på Åland inom de områden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet samt då det gäller beredskap inför undantagsförhållanden. Då riket inte kan påföra landskapsregeringen eller dess underlydande myndigheter några skyldigheter är säkerhetsstrategin inte bindande för dessa myndigheter. Säkerhetsstrategin borde i den allmänna delen innehålla en beskrivning av behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket samt till vilka delar den är tillämplig på Åland.

Ålands strategiska läge gör att Åland är intressant ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Åland är demilitariserat och neutraliserat, vilket kräver särskilda lösningar beträffande Åland i fråga om beredskap och planering då försvarsmaktens resurser inte kan nyttjas på Åland under fredstid.

Som nämnts ovan kan riket inte påföra landskapsregeringen eller dess underlydande myndigheter några skyldigheter eller uppgifter. På samma sätt kan de åländska kommunerna enbart påföras sådana skyldigheter som påförts kommunerna i riket till de delar frågan hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Om ministerierna vill samordna säkerhets- eller beredskapsfrågor med landskapsregeringen så måste detta ske genom att ministerierna tillsammans med landskapsregeringen kommer överens om formerna för samarbetet. Landskapsregeringen konstaterar att ingen riksmyndighet har varit i kontakt med landskapsregeringen för att diskutera hur de former av samarbete som beskrivs i säkerhetsstrategin kunde byggas upp mellan landskapsmyndigheterna och rikets myndigheter inom landskapets behörighetsområden.

Vidare känner landskapsregeringen inte till att någon information skulle ha inhämtats från landskapsregeringen eller dess underlydande myndigheter vid uppgörandet av den nationella riskbedömningen, varför det är oklart för landskapsregeringen huruvida Åland överhuvudtaget har beaktats i det sammanhanget.

Utgångspunkten enligt utkastet till säkerhetsstrategi är att samma myndigheter som under normala förhållanden hanterar störningssituationer även ska hantera störningssituationer under undantagsförhållanden. Denna princip bör även så långt som möjligt gälla också i förhållande till Åland under undantagsförhållanden. För att det ska vara möjligt krävs att lösningsmodeller för Åland tas fram i samarbete mellan rikets myndigheter och landskapsregeringen där Åland ges reell möjlighet till inflytande.

Landskapsregeringens erfarenheter från Covid-19 pandemin gällande samarbetet med riksmyndigheterna är att samarbetet fungerade ytterst bristfälligt vad gäller information och kommunikation på svenska samt efterhörandet kring behoven på Åland. Kortfattat kan även konstateras att det inte fanns förståelse hos riksmyndigheterna för de specifika problem som undantagsförhållandena orsakade på Åland. Inte heller visade riksmyndigheterna någon vilja att försöka lösa de problem som Åland ställdes inför. **Det är därför uppenbart att landskapet genom ändring av självstyrelselagen eller på annat sätt behöver tillförsäkras inflytande över tillämpningen av undantagsbestämmelserna på Åland inom åländsk lagstiftningsbehörighet. Ett sådant inflytande är för landskapsregeringens del en förutsättning för att landskapsregeringen ska åta sig förvaltningsuppgifter inom detta område.** Detta eftersom det är den myndighet som har förvaltningsbehörigheten som kommer att ställas inför de problem som uppstår då undantagsbestämmelser juridiskt inte går att genomföra

på grund av att den åländska lagstiftningen på området skiljer sig från rikets eller den offentliga myndighetsstrukturen ser annorlunda ut på Åland.

Lagstiftningsbehörighet inom områden som är centrala för beredskap och säkerhet

Landskapet Åland har lagstiftningsbehörighet inom många områden som är centrala för beredskap och säkerhet såsom allmänna val, näringsverksamhet, hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, radio- och TV, el, vatten-, livsmedels- och bränsleförsörjning samt trafik, vägar och sjötransporter inom Åland enligt 18 § 1, 4, 6, 12, 13, 14, 20, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland.

Synpunkter rörande de delar av strategin som särskilt berör Åland

Med anledning av den korta remisstiden har landskapsregeringen inte möjlighet att i detalj kommentera innehållet i utkastet till säkerhetsstrategi. **Därför ges enbart några allmänna kommentarer och några exempel på felaktigheter och utmaningar som förekommer i utkastet.**

Rent generellt kan konstateras att utkastet till säkerhetsstrategi är skrivet som om den åländska självstyrelsen inte existerade. Åland nämns enbart på några få ställen. Detta är dessutom inkonsekvent eftersom det finns ett stort antal punkter som berör sådana områden där Åland har lagstiftningsbehörighet och där rikets myndigheter inte har någon verksamhet på Åland.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att Åland inte har någon representation i säkerhetskommittén som är ett viktigt organ då det gäller samordning av beredskapsfrågor i Finland. Ett åländskt deltagande skulle underlätta samordningen mellan riket och landskapet Åland.

Kommentar till kap 5.1

På Åland är det Ålands- hälso- och sjukvård, vilket är en landskapsmyndighet, som har ansvaret för ordnande av hälso- och sjukvård. Vidare är det kommunalförbundet Kommunernas socialtjänst k.f. som har ansvaret för ordnande av socialvård på Åland. Ingen av dessa myndigheter lyder under social- och hälsovårdsministeriet. På Åland finns inte organisationsformen välfärdsområde överhuvudtaget.

Kommentarer till del 2

Punkt 2 upprätthållande av den högsta statsledningens lägesbild: Beskrivningen under punkt 2 i utkastet till säkerhetsstrategi motsvarar inte de verkliga förhållandena. De sekretessbrytande bestämmelserna som ger statsrådets lägescentral rätt till uppgifter gäller inte i förhållande till landskapsregeringen och dess underlydande myndigheter. Likaså har dessa myndigheter ingen rapporteringsskyldighet. Landskapsregeringen samlar dock kontinuerligt in information om lägesbilden från underlydande myndigheter på Åland och

sammanställer ett underlag som sänds till statsrådets kansli. Landskapsregeringen anser att samarbete mellan landskapsregeringen och statsrådets kansli är viktigt inom detta område så att båda parter får relevant lägesinformation.

Det är positivt att man avser att effektivisera och förenhetliga de datatekniska lösningarna i anslutning till lägesbilden. I detta sammanhang är det viktigt att även landskapets myndigheter ges möjligheter att nyttja de datatekniska lösningarna, vilket förutsätter att systemen även fungerar helt och hållet på svenska.

Punkt 3 kommunikation: Landskapsregeringen betonar vikten av att kommunikationen fungerar även mellan ministerierna och landskapsregeringen så att båda parter har den information de behöver. Informationen från ministerierna måste även ges på svenska enligt 38 § självstyrelselagen och landskapsregeringen påminner även om att enligt 33 § självstyrelselagen måste alla anvisningar som ska ges finnas på svenska ifall de är tillämpliga på Åland.

Punkt 12 Tryggande av genomförande av val: Denna uppgift åligger landskapsregeringen i fråga om lagtings- och kommunalval på Åland. Under senaste lagtings- och kommunalval 2023 utsattes landskapsregeringen (övergripande valmyndighet) och de lokala medierna för omfattande cyberattacker. Det är därför ytterst viktigt att det finns ett motsvarande säkerhetsarbete och samarbete mellan landskapets och rikets myndigheter på svenska.

Punkt 13 Upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten: Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen och Ålands polismyndighet är en åländsk myndighet som lyder under landskapsregeringen. Ålands polismyndighet sköter rikets polisuppgifter i enlighet med republikens presidents förordning (56/2020) om polisförvaltningen i landskapet Åland. Till rikets ansvarsområden hör rikets säkerhet samt uppgifter som hör till Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen.

Punkt 17 Skydd av befolkningen: I beskrivningen framgår inte att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke enligt 27 § punkt 28 i självstyrelselagen för Åland.

Punkt 19 Nödcentralverksamheten: Beskrivningen i utkastet till säkerhetsstrategi är inte korrekt på denna punkt. Åland omfattas inte av rikets nödcentralverksamhet. På Åland är det Alarmcentralen vid Ålands polismyndighet som ansvarar för nödcentralverksamheten och Åland har ett separat digitalt system som inte är sammankopplat med resten av landet.

Del av detta stycke hemligstämplat i enlighet med 21 § 5p. offentlighetslag (2021:79) för Åland.

Det har under flera års tid förts diskussioner mellan inrikesministeriet och landskapsregeringen i syfte att möjliggöra för Åland att ansluta sig till rikets nödcentralsystem. Riksmyndigheterna har dock inte varit beredda att stå för den del av kostnaderna som skulle ankomma på riket varför en överenskommelse inte har kunnat nås. I avsaknad av ett gemensamt nödcentralsystem borde av säkerhetsstrategin framgå på vilket sätt riket avser uppfylla de skyldigheter man har på Åland i fråga om befolkningsskydd. Bristen accentueras vid möjliga beredskaps- eller hybridsituationer.

Punkt 36 Tryggande av fungerande informationssystem för social- och hälsovården samt tillgång på viktiga produkter: Enligt utkastet till säkerhetsstrategi är det social- och hälsovårdsministeriet som leder beredskapen inom social- och hälsovården. För det praktiska beredskapsarbetet svarar bland annat "Åland" enligt utkastet. Landskapsregeringen vill dock uppmärksamma att det är landskapsmyndigheten Ålands hälso- och sjukvård som på Åland ansvarar för den offentliga hälso- och sjukvården. Ålands hälso- och sjukvård är en myndighet som lyder under Ålands landskapsregering och som inte är underställd social- och hälsovårdsministeriets ledning inte ens under undantagsförhållanden.

Punkt 43 Tryggande av tillgången på arbetskraft: På denna punkt hänvisas till landskapsregeringens yttrande till grundlagsutskottet angående RP 120/2024 rd (Bilaga 1).

Lantråd

Katrin Sjögren

Rättschef

Michaela Slotte

BILAGOR

Landskapsregeringens utlåtande till grundlagsutskottet rörande RP 120/2024 rd

FÖR KÄNNEDOM

Republikens presidents kansli, kirjaamo@tpk.fi

Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd, julia.lindholm@lagtinget.ax

Statsministern

Ålandsministern

Justitieministern

Utrikesministern

Försvarsministeriet, registratorskontoret.fsm@gov.fi

Ålands riksdagsledamot, mats.lofstrom@eduskunta.fi

Ålands landshövding, marine.holm-johansson@ambetsverket.fi

Statssekreterare Risto Artjoki, risto.artjoki@gov.fi

Statssekreterare Kristiina Kokko, kristiina.kokko@gov.fi

Diplomatisk rådgivare Marja Koskela, marja.koskela@gov.fi