Arbets- och näringsministeriet

Arbets- och näringsministeriets förfarande i samband med begäran om utlåtande av Ålands landskapsregering om ett utkast till regeringens proposition

ÄRENDETS ANHÄNGIGGÖRANDE

Justitiekanslersämbetet har mottagit för kännedom Ålands landskapsregerings utlåtande som gäller bl. a. arbets- och näringsministeriets förfarande i samband med inhämtandet av landskapsregeringens utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av integration och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Enligt landskapsregeringens utlåtande har arbets- och näringsministeriet ”1.7.2022 inbegärt Ålands landskapsregerings utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av integration och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (VN/18750/2022).

Begäran om utlåtande kom först enbart på finska och har först efter påpekande från landskapsregeringen kompletterats med en begränsad översättning där enbart propositionens huvudsakliga innehåll samt föreslagna lagparagraferna finns på svenska utan någon motiveringstext. Enligt 36 § i självstyrelselagen för Åland är landskapet enspråkigt svenskt. Enligt 38 § i självstyrelselagen för Åland ska skrivelser och andra handlingar som utväxlas

mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter avfattas på svenska. Landskapsregeringen har därmed inte getts möjlighet att avge utlåtande över hela propositionen. Avsaknaden av propositionen i sin helhet på svenska medför även att landskapsregeringen svårligen kan bilda sig en heltäckande uppfattning i ärendet och ge alla för Åland eventuella relevanta synpunkter. Sammantaget anser landskapsregeringen till denna del att riket inte uppfyller de skyldigheter som följer av 38 § självstyrelselagen för Åland.

Då utlåtandet ska vara inlämnat senast 5.8.2022 och då landskapsregeringen inte haft tillgång till propositionen i sin helhet på svenska eller haft en lika lång remisstid som andra behandlas landskapsregeringen inte på ett likvärdigt sätt som finska remissinstanser.”

På grund av landskapsregeringens utlåtande har jag på eget initiativ tagit upp detta ärende till behandling och ombett ministeriet att inkomma med en utredning.

UTREDNING OCH ANDRA HANDLINGAR

Arbets- och näringsministeriet har lämnat den begärda utredningen.

Regeringens proposition RP 135/2022 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av integration och 14 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, vars beredning är nu i fråga, har också stått till förfogande, samt begäran om utlåtande på finska och på svenska, publicerad i lausuntopalvelu.fi.

AVGÖRANDE

Bestämmelser

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland skall landskapets utlåtande i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet inhämtas innan lagen stiftas.

Enligt 36 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland är landskapet enspråkigt svenskt. Ämbetsspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen är svenska.

Enligt 38 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland skall skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet avfattas på svenska. Detsamma gäller skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan nämnda myndigheter och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav.

Enligt 31 § i språklagen publiceras ministeriers, statliga kommittéers, kommissioners, arbetsgruppers eller andra liknande organs lagförslag och tillhörande betänkanden på finska. Publikationen ska dessutom innehålla ett sammandrag samt den föreslagna lagtexten på svenska (1 mom.).

Om betänkandet enligt det behöriga ministeriets prövning har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen, ska det publiceras i sin helhet på svenska. Likaså skall lagförslag eller betänkanden som gäller enbart landskapet Åland eller som har särskilt stor betydelse för landskapet publiceras i sin helhet på svenska (2 mom.)

Information om händelser

Enligt ministeriets utredning var bakgrunden till regeringspropositionen Rysslands invasion av Ukraina som lett till att kring 40 000 människor flytt från Ukraina till Finland och beviljats tillfälligt skydd. Integrationslagen innehåller för närvarande inga bestämmelser om hur integrationsservicen för personer som får tillfälligt skydd ordnas efter att dessa får en hemkommun. Sålunda innehåller lagen inga bestämmelser gällande hur dessa personer ska anvisas till kommuner eller om de ersättningar som betalas till kommunerna för mottagandet. Ministerarbetsgruppen för utvecklande av rättsstaten och för inre säkerhet beslöt på sitt möte 30.6.2022 att beredningen av de lagändringar som hänför sig till detta ska inledas omedelbart.

Enligt ministeriets utredning stod förslaget om en ändring av integrationslagen färdigt att översättas till svenska 1.7.2022. På grund av semestertiden ville man inleda remissrundan så snabbt som möjligt och den inleddes redan samma dag med propositionstexten enbart på finska. Förslagets huvudsakliga innehåll gicks igenom muntligt och per e-post med en representant för Ålands landskapsregering samma dag.

De svenska paragraferna samt det huvudsakliga innehållet fanns översatta till svenska en vecka senare 8.7.2022 och lades då på tjänsten utlåtande.fi. Detta innebar att remisstiden för det svenska förslaget var fyra veckor vilket kan anses vara rimligt med tanke på att förslaget var så pass kort.

Ålands landskapsregering gav sitt utlåtande 5.8.2022 efterföljt av ett möte mellan representanter för Ålands landskapsregering och ministeriet 9.8.2022 där man gick igenom vilka ändringar skulle göras i förslaget gällande anvisande till kommun så att förslaget tar i beaktande myndighetsansvaren på Åland. Tjänstemännen som ansvarade för beredningen av förslaget gick ännu igenom förslagets inverkan på Åland med sitt eget ministeriums kontaktperson för Åland samt 16.8.2022 med justitieministeriets Ålands-expert. Ändringar i förslaget gjordes på basis av dessa möten gällande anvisande till kommun. Dessutom kompletterades förslagets motiveringar gällande situationen på Åland. Ifall Åland skulle ha beviljats tilläggstid för sitt utlåtande skulle det inte ha funnits tillräckligt tid att gå igenom och göra ändringar i förslaget.

Bedömning

För det första konstaterar jag, att frågan om när ett utkast till regeringsproposition i sin helhet bör publiceras och således översättas till svenska eller tillställas landskapet för inhämtande av utlåtande är till vissa delar öppna för tolkningen. I enlighet med 31 § 2 mom. i språklagen ska lagförslag eller betänkanden som gäller enbart landskapet Åland eller som har **särskilt stor betydelse** för landskapet publiceras i sin helhet på svenska. Ett mycket likartat uttryck finns i självstyrelselagen, i vilken föreskrivs att landskapets utlåtande i fråga om lagar som har **särskild betydelse** för landskapet inhämtas innan lagen stiftas (28 § 2 mom.). Dessa bestämmelser i språklagen och självstyrelselagen lämnar rum för tolkningen i viss mån, vilket har konstaterats i de högsta laglighetsövervakarnas praxis (se till exempel justitieombudsmannen avgörande 14.4.2011, dnr 503/4/09 och justitiekanslerns avgörande 29.9.2017, dnr OKV/178/1/2017)

Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande ansett att åtminstone i de fall då ministerierna gör den bedömningen att tröskeln överskrids för att höra landskapet på det sätt som avses i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen ska förfarandet ske i linje med självstyrelselagens bestämmelser om språk när handlingar utväxlas. Landskapet ska då i samband med begäran om yttrande tillställas hela det material på svenska som yttrandet förväntas behandla. Samtidigt underströk JO att tröskeln för att höra landskapet inte på konstgjorda grunder får höjas bara för att undvika att översätta handlingarna.

I sådana fall då ett ministerium anser det befogat att bereda landskapets myndigheter eller statliga myndigheter i landskapet tillfälle att yttra sig också om lagberedningsprojekt som inte på det sätt som avses i självstyrelselagen nödvändigtvis är synnerligen viktiga för landskapet blir situationen svårare att tolka. JO betonade betydelsen av dialog mellan statsrådet samt statens centralförvaltning och landskapets myndigheter och de statliga myndigheterna i landskapet. På detta sätt borde det vara möjligt att ta reda på hur viktig en fråga är för landskapet och samtidigt komma överens om förfaringssättet i enskilda ärenden (dnr 503/4/09).

Ministeriet har i sin utredning konstaterat, att förslaget inte hade bedömts att ha avsevärd betydelse för landets svenskspråkiga befolkning eller är vara av särskilt stor betydelse för landskapet Åland. Dock har förslaget vissa konsekvenser för Åland då man genom ändringarna integrationslagen även skulle kunna betala statliga ersättningar till kommuner på Åland för ordnandet av tjänster för de personer som får tillfälligt skydd och som har beviljats hemkommun. Även förtydligandet av myndighetsansvaret när det gäller anvisande av personer till kommuner var av viss betydelse för Åland.

Vid prövningen av regeringens proposition RP 135/2022 rd, till vilken den nu ifrågavarande beredningen har anslutit sig, kan det konstateras, att jämfört med det utkast som skickades till remissrundan har en ny bestämmelse inkluderats i den slutliga regeringspropositionen; nämligen en bestämmelse som gäller anvisning av en person till en kommun och kommunens

skyldighet att höra hälso- och sjukvårdsmyndigheten i landskapet Åland (43 § i förslaget för lag om ändring av lagen om främjande av integration).

Utan att ta ställning till hur lagstiftningsbehörigheten på Åland är delad mellan riket och landskapet i fråga om främjande av integration, då i vissa sammanhang har främjande av integration ansetts vara en angelägenhet som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet[1], hänvisar bestämmelsens inkluderande i rikets lag till att lagförslag har varit av betydelse för landskapet. Å andra sidan torde det variera från fall till fall en hur grundlig bedömning av betydelsen för landskapet det är möjligt att göra före remissrundan inleds. Man bör ändå utgå från det att ministeriet måste vara medvetet om huruvida lagstiftningsbehörigheten är delad mellan riket och landskapet och kunna åtminstone identifiera ärenden som kan vara av (särskilt) stor eller något annat slags betydelse för landskapet i dess förvaltningsområde. Annars skulle det inte vara möjligt att ens i princip uppfylla de krav som ställs i bestämmelserna av språklagen och av självstyrelselagen som gäller landskapets deltagande i rikslagstiftningens beredning. Riksdagens grundlagsutskott har också betonat ”vikten av att bestämmelserna om Åland bereds tillsammans med landskapet, att tolkningsfrågor i mån av möjlighet avgörs redan under lagberedningen och att det förs en diskussion i rätt tid mellan riket och landskapet om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av ändringarna” (GrUU 18/2022 rd, s. 4).”

Begäran om utlåtande har enligt landskapsregeringen skickats först i finsk språkdräkt. Ministeriet har inte bestridit detta. Enligt 36 § 1 mom. i självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt och enligt 38 § 2 mom. är skriftväxlingsspråket svenska. Till denna del har ministeriets förfarande inte varit lagenligt.

Enligt landskapet har ministeriet först efter påpekande från landskapets sida sänt en begränsad översättning av propositionens huvudsakliga innehåll samt föreslagna lagparagraferna till landskapet. Ministeriet har inte bestridit denna del av händelseförloppet heller.

Av ministeriets utredning framkommer det inte närmare hur prövning av landskapets intresse i ärendet har gått till; var begäran om utlåtande (på finska) medvetet skickad till Åland och var det först efter landskapets påpekande som ministeriet faktiskt bedömde ärendets betydelse för och inverkan på Åland. Såsom konstaterat ovan, bör ministeriet vara medvetet om hur lagstiftningsbehörighet är delad mellan riket och landskapet och kunna åtminstone identifiera ärenden som kan vara av (särskild) stor eller något annat slags betydelse för landskapet i dess förvaltningsområde.

Inkluderandet av ett stadgande gällande kommuner i landskapet och landskapets myndighet i det slutliga lagförslaget verkar föranleda den tolkning att lagförslaget, åtminstone i efterhand sett, har den i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen stadgad särskild betydelse för landskapet. Om en sådan tolkning godtas, borde ministeriet ha tillställt landskapsregeringen hela det material på svenska som landskapets utlåtande förväntades behandla, nämligen utkastet till den nu

[1] Se RP 208/2022 rd, s. 18 och landskapslag om främjande av integration

ifrågavarande regeringens proposition i sin helhet. I detta fall är det ändå inte helt uppenbart att denna tolkning har varit den enda möjliga i början av remissrundan; i självstyrelselagen är tröskeln för skyldighet att begära utlåtande relativt hög och stadgandet i fråga kan beskrivas som tekniskt. I motiveringar av 28 § 2 mom. i självstyrelselagen anges inte några exempel på när utlåtande måste bes. I språklagens motiveringar gällande skyldighet att publicera ett betänkande på svenska i sin helhet nämns ett exempel, nämligen ”ett förslag som leder till att verksamheten vid de statliga myndigheterna på Åland ändras på ett betydande sätt” (RP 92/2-002 rd, s. 94).

Även om man anser att ministeriet inte var skyldigt att översätta utkastet i sin helhet, förefaller det tveksamt om den översättning till svenska av utkastet som funnits i lausuntopalvelu.fi, nämligen propositionens huvudsakliga innehåll och lagförslag uppfyller de minimikrav som ställs i 31 § 1 mom. i språklagen. Enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning bör det noteras att det så kallade beskrivningsbladet för publikationerna vanligtvis är så kortfattat att det inte uppfyller kravet på det sammandrag som avses i språklagen, och inte skyddar den svenskspråkiga befolkningens informationsbehov. Också i anvisningen för ministeriernas handläggare gällande Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden hänvisas till en ”tillräcklig sammanfattning på svenska av de huvudsakliga lagförslagen och paragrafförslagen på svenska” i situationer där den ovannämnda tröskeln inte överskrids men landskapet ändå hörs.

Det huvudsakliga innehållet är ofta en mycket begränsad beskrivning av propositionens innehåll. Å andra sidan kan det variera från fall till fall huruvida detta uppfyller språklagens minimikrav på ”ett sammandrag”. Även om det nu är fråga om landskapets hörande och inte generellt om huruvida den svenskspråkiga befolkningen har haft en lagenlig möjlighet att bli hörd[2], betjänar översättningen till svenska som uppfyller de ovannämnda språklagens minimikraven också landskapets deltagande i lagberedning.

Enligt ministeriets utredning har ministeriet under och efter remissrundan på andra sätt än skriftliga utlåtanden genomfört dialog med landskapet. I enlighet med justitieombudsmannens ovan nämnda avgörande är en dialog ett rekommenderat sätt för beredning av lagförslag då den ovannämnda tröskeln inte överskrids, men det anses vara nyttigt för behandling av ärendet att landskapet hörs.

Mot bakgrund av vad som angetts ovan anser jag att ministeriets förfarande till den del ärendet gäller omfattningen av den svenska översättningen av utkastet i fråga kan inte anses vara lagstridigt även om ett bättre förfarande skulle ha varit att tillställa landskapet med utkastet i sin

[2] Riksdagens justitieombudsman har ansett att ett tvåspråkigt riksomfattande ämbetsverk handlade i strid med språklagen, när ämbetsverket i lausuntopalvelu.fi-tjänsten hade publicerat en begäran om utlåtande endast på finska (EOAK/3445/2022). Justitieombudsmannen konstaterade i sitt avgörande att i fråga om begäran om utlåtande accentueras betydelsen av språklig jämlikhet, eftersom publicerandet av begäran om utlåtande samtidigt också ger allmänheten möjlighet att påverka det projekt som är föremål för utlåtande utöver enbart tillgången till information.

helhet på svenska. Jag har konstaterat ovan, att det inte verkar helt klart huruvida ministeriet har före remissrundan bedömt lagförslagets betydelse för landskapet.

I självstyrelselagens motiveringar anses att även när landskapets utlåtande skall enligt 28 § 2 mom. inhämtas, reglerar stadgandet inte ”tidpunkten då utlåtandet skall inhämtas. I princip borde utlåtandet inhämtas i ett så tidigt skede som möjligt av lagens beredning, men det kan även, om praktiska skäl det kräver, ske senare under beredningen” (RP 73/90 rd, s. 79). I språklagen konstateras inte heller klart att lagförslag på finska och svenska eller dess tillhörande motiveringar ska publiceras samtidigt, fastän ordalydelsen i bestämmelsen, enligt vilken lagförslag ”publiceras” på finska och ”publikationen” dessutom ska innehålla den förslagna lagtexten på svenska (se justitiekanslerns beslut av den 14 juni 2013, dnr OKV/6-92/1/2013), enligt min uppfattning talar för att de ska publiceras samtidigt. Som konstaterat ovan, betjänar översättningen till svenska och publicering av översättningen i alla fall också hörande av landskapet. I detta fall har utkastet på svenska i begränsad utsträckning stått till förfogande en vecka senare än det finska utkastet. Således har ministeriets förfarande inte uppfyllt de krav som fastställs i 31 § 1 mom. i det bästa sättet. Enligt utredningen var den – överhuvudtaget - snäva tidtabellen av beredningen anknuten till Rysslands invasion av Ukraina som lett till att kring 40 000 människor flytt från Ukraina till Finland och beviljats tillfälligt skydd och således till organiseringen av dessa människors ställning. Denna bakgrund verkar skilja sig från tidigare situationer där beredning av lagförslag har skett under mycket kort tid och beredningens tidtabell har kritiserats t. ex. i justitiekanslerns avgörande (se t. ex. justitiekanslerns ovannämnda avgörande OKV/178/1/2017 där frågan var av politiskt fastställt tidtabellsmål som verkade på förverkligandet av språkliga rättigheter).

Slutsatser och åtgärder

Jag fäster ministeriets uppmärksamhet vid skyldigheter fastställda i 36 § 1 mom. och 38 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland gällande skriftväxlingsspråket med landskapet. Jag fäster ministeriets uppmärksamhet även vid de ovan anförda synpunkter som gäller skyldigheten att bedöma ett lagförslags betydelse för landskapet så tidigt som möjligt under lagberedningen samt de ovan anförda synpunkter som gäller omfattning och publicering av den svenska översättningen av utkastet till regeringens proposition.

Detta beslut sänds till Ålands landskapsregering och till justitieministeriet för kännedom.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Justitiekansler	Tuomas Pöysti
Äldre justitiekanslerssekreterare	Laura Luikku

OKV/2085/70/2022-OKV-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Luikku Laura 91219792X	Pöysti Tuomas 912198006
2024-12-12	2024-12-12