

**Referens:**

Justitieministeriets begäran om utlåtande av den 16 juni 2017, OM 60/08/2013

Ärende:

Ålands självstyrelse i utveckling - Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande

Justitieministeriet har begärt utlåtande av justitiekanslern i statsrådet om det betänkande som nämns ovan och som innehåller ett utkast till regeringsproposition med förslag till Ålands självstyrelselag. Detta utlåtande fokuserar på de förslag till bestämmelser som är nya jämfört med den gällande självstyrelselagen, på frågor som gäller förfarande och på motivens klarhet och konsekvens.

Kommunalförvaltningen (6 §)

I självstyrelselagen föreslås en bestämmelse om kommunal självstyrelse på Åland, som motsvarar den bestämmelse som finns i 121 § i grundlagen. Det förblir oklart varför en sådan bestämmelse behövs. Jag hänvisar även till det jag nedan framför om förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen.

Upplösning av lagtinget och förtida val (11 §)

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan republikens president inte – till skillnad från nuläget – upplösa lagtinget utan framställning av lantrådet. Detta innebär, precis som det anges i motiveringen, en inskränkning av presidentens befogenheter. Det bör dessutom påpekas att den föreslagna självstyrelselagen inte längre innehåller några instrument för att utan Ålands (dvs. lantrådets) medverkan komma till rätta med en situation där positionerna är låsta i lagtinget. Detta faktum finns det skäl att tydligt föra fram i motiveringen till bestämmelsen.

Tjänsteåtal mot medlem av Ålands regering (13 §)

Förebilden till den föreslagna bestämmelsen är enligt motiveringen grundlagens 114 och 116 §, som gäller ministeransvarighet. Avsikten är att lagtinget fattar beslut om väckande av tjänsteåtal och då ska bedöma om en medlem av Ålands regering uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de uppgifter som hör till honom eller henne eller i

övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. Enligt förslaget ska förfarandet vid lagtinget för utredning av lagligheten av medlemmens ämbetsåtgärd bestämmas närmare genom lagtingslag.

Till denna del konstaterar jag att det är fråga om en uppgift som föreskrivs för lagtinget och som innehåller rättslig bedömning. Till skillnad från grundlagens bestämmelser om ministeransvarighetsärenden innehåller förslaget ingen bestämmelse om att en misstanke som gäller lagligheten av en medlem av Ålands regerings ämbetsåtgärder ska undersökas av ett på rättsliga frågor specialiserat organ, motsvarande grundlagsutskottet, innan beslut om väckande av åtal fattas av lagtinget. I den regeringsproposition som gäller grundlagen har det konstaterats att en behandling i plenum inte är det bästa tänkbara förfarandet för åtalsprövning som inbegriper såväl konkret som rättslig prövning och att de rättsliga aspekterna kommer att betonas i åtalsbeslutet genom att grundlagsutskottet ombetros avgörandet (RP 1/1998 rd, s. 169). Med hänvisning till det som framförts ovan och med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna bör det övervägas att utveckla den föreslagna regleringen så att förutsättningarna för den rättsliga prövning som krävs för beslut om väckande av åtal tryggas tydligare än för närvarande i bestämmelserna i självstyrelselagen. Regleringen av det juridiska ansvaret för en medlem av Ålands regering förblir som helhet splittrad och svår att förstå på självstyrelselagsnivå också till följd av att bestämmelserna i grundlagen tagits som utgångspunkt endast delvis, eftersom det i förslaget t.ex. inte har tagits in en bestämmelse som motsvarar 115 § i grundlagen. När det gäller riksåklagarämbetet, som nämns i den föreslagna bestämmelsen, konstaterar jag att åtal inte väcks av åklagarämbeten utan av åklagare.

Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland och landskapets lagstiftningsbehörighet (26–28 och 30 §)

Motiveringen till 26 § 1 mom. 1 punkten. Av motiveringen får man den uppfattningen att man på Åland endast tillämpar 2 § samt 2 och 10 kap. i grundlagen. Det förblir oklart varför exempelvis de grundlagsbestämmelser som gäller kommunal självstyrelse och överföring av förvaltningsuppgifter inte skulle tillämpas på Åland. Enbart det i motiveringen nämnda faktum att den kommunala självstyrelsens omfattning inte är densamma på Åland som i riket, anser jag inte utgöra något hinder för att den bestämmelse i grundlagen som gäller frågan tillämpas. Självfallet är Åland redan utifrån den behörighetsfördelning som följer av självstyrelselagen skyldigt att också anpassa sig t.ex. till vilket beslutsförfarande som enligt 8 kap. i grundlagen tillämpas på godkännande av fördrag för Finlands del (dock med iakttagande av de bestämmelser i självstyrelselagen som gäller saken). Även de allmänna utnämningsskäl för offentliga tjänster som avses i 125 § i grundlagen har i praxis för laglighetskontrollen ansetts vara betydelsefulla när det har gällt beslut om utnämning till tjänster vid Ålands landskapsregering (dnr OKV/285/1/2010).

I motiveringen konstateras det att även grundlagens 2 kap. som gäller ”de grundläggande fri- och rättigheterna sådana de framgår av Finlands grundlag omfattar Åland, dock med den begränsningen att en ändring eller en avvikelse som skulle innebära ändring eller avvikelse från Ålands självstyrelselag eller någon annan lag som har stiftats med lagtingets bifall inte träder i kraft på Åland utan lagtingets samtycke” (s. 133). En uttrycklig bestämmelse innehållande en sådan begränsning ingår dock inte separat åtminstone i den 1 punkt som nu föreslås och vars motivering det här är fråga om. Enligt min uppfattning bör man kunna lägga fram närmare motiveringar till varför en i motiveringen framförd tolkning nu är möjlig.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Till denna del hänvisar jag till att det i den regeringsproposition som gäller den gällande självstyrelselagen i punkten i fråga hade föreslagits en bestämmelse enligt vilken riksdagens lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande eller ändring av grundlag samt avvikelser från grundlag hade begränsats av att "lagtingets behörighet inte härigenom kan inskränkas om inte lagtinget har samtyckt till detta i den ordning som stadgas i 69 §" (RP 73/1990 rd, s. 106). Grundlagsutskottet strök kravet på lagtingets samtycke och konstaterade att det hade kunnat leda till att riksdagens kompetens kringskurits på ett oberäkneligt sätt (GrUB 15/1990 rd, s. 4). Jag hänvisar också till att det i det föreslagna 26 § 3 mom. finns en uttrycklig bestämmelse om att en ändring av grundlag eller annan lag inte träder i kraft på Åland utan lagtingets bifall till den del det är fråga om principerna för enskildas rätt att där äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet.

Det är befogat att överväga en precisering av motiveringen (eller paragrafen) till denna del.

Förhållandet mellan 26 § 1 mom. 19 punkten, 27 §, 28 § och 30 § 1 mom. 25 punkten. I förslaget har de uppgifter som omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet delats in i tre grupper: ärenden som varaktigt omfattas av riksdagens behörighet (26 §), ärenden som genom lagtingets beslut kan överföras från riksdagen (28 §) och ärenden som kan överföras från riksdagen till lagtinget i enkel lagstiftningsordning (30 §). Övriga ärenden omfattas av lagtingets lagstiftningsbehörighet (27 §).

Enligt den föreslagna 26 § 1 mom. 19 punkten omfattar riksdagens lagstiftningsbehörighet Åland i fråga om ärenden som enligt grundsatserna i den paragrafen och i 28 § ska anses höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet. När det gäller de angelägenheter som överförs i enkel lagstiftningsordning konstateras det i den föreslagna 30 § 1 mom. 25 punkten att "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna paragraf och i 28 § samt med beaktande av lagtingets behörighet när denna lag träder i kraft och den behörighet som lagtinget övertagit eller överförs till lagtinget, ska anses höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet".

I motiveringen till den nämnda 25 punkten (s. 153) konstateras det att den grundläggande principen i den gällande självstyrelselagen för om ett nytt rättsområde ska bedömas höra till rikets eller landskapets behörighetsområde är att "det ska hänföras till det område till vilket det har de starkaste kopplingarna". Eftersom indelningen av rättsområdena nu är annorlunda "är det nödvändigt att bygga upp bestämmelserna om bedömningen på ett lite annorlunda sätt".

Dessa bestämmelser och motiveringarna till dem är svårtolkade, och utifrån dem är det svårt att gestalta till vilka delar situationen ändras från den nuvarande och hur det ska bedömas till vilken kategori ett nytt rättsområde hör.

När det i motiveringen bl.a. konstateras att det i 26 § 1 mom. 19 punkten "finns en bestämmelse som beskriver när ett nytt rättsområde ska anses höra till riksdagens behörighet som en följd av rättsområdets band till de rättsområden som förtecknas i momentet", uppstår det en uppfattning om att det även i fortsättningen, som i den gällande självstyrelselagen, vid bedömningen är viktigt hur starka banden mellan nya rättsområden och de rättsområden som redan nämns i bestämmelserna är.

Det blir för det första oklart på vilket sätt fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket bestäms, eftersom rättsområdena inte längre anges för landskapets del, utan landskapet i enlighet med 27 § har lagstiftningsbehörighet i fråga om andra än de i 26, 28 och 30 § nämnda angelägenheter som hör till riket. Om kopplingarna mellan rättsområdena har en avgörande betydelse, är det svårt att avväga till vilken kategori ett nytt eller ett annars icke

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

nämnt rättsområde hör. Med andra ord: på vilka grunder ett sådant rättsområde har närmare kopplingar till de ”övriga” rättsområden som hör till landskapet än till dem som hör till rikets behörighet och som förtecknas i paragraferna. Det finns anledning att åtminstone i motiveringen förtydliga på vilket sätt denna avvägning ska göras.

Det blir för det andra oklart hur det bestäms till vilken av de kategorier som hör till riksdagens behörighet ett nytt eller ett icke nämnt rättsområde ska hänföras. Enligt vad som sägs i motiveringen är avsikten att inte utvidga omfattningen av 28 §, utan att ett område som eventuellt ligger nära något av dem som nämns i paragrafen ska höra till tillämpningsområdet antingen för 26 § 1 mom. 19 punkten eller för 30 § 1 mom. 25 punkten, eftersom 28 § nämns i bägge punkter. Om detta är avsikten förblir det oklart på vilket sätt det bedöms om ett område omfattas av tillämpningsområdet för 26 eller 30 §. Det finns skäl att precisera och förtydliga antingen den föreslagna bestämmelsen eller åtminstone motiveringen.

De frågor som behandlas ovan har en koppling också till de föreslagna 70 och 71 §, som gäller internationella förpliktelser som avser frågor inom lagtingets lagstiftningsbehörighet och således t.ex. till omfattningen av bemyndigandet för Ålands regering att förhandla.

Förfarandena för överföring av lagstiftningsbehörighet från riksdagen genom beslut av lagtinget (28 och 29 §)

Enligt det föreslagna 28 § 2 mom. kan en överföring ske ”sedan statsrådet och Ålands regering har kommit överens om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av övertagandet”. Enligt den föreslagna 29 § görs bedömningen av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av Delegationen för Ålandsärenden, om statsrådet och Åland inte kan nå överenskommelse om konsekvenserna av överföringen. I den allmänna motiveringen (s. 102) konstateras det att ”ett initiativ till övertagande av ny behörighet genom lagtingslag i första hand berör det ministerium till vars förvaltningsområde frågan hänför sig. Det behöriga ministeriet ska utreda de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av övertagandet tillsammans med Ålands regering.” För att undvika oklarheter vore det bra att åtminstone i detaljmotiveringen ange vilken instans som från statsrådets sida vidtar åtgärder och inom ramen för vilket förfarande en överenskommelse eventuellt godkänns av riket.

Utifrån det tillgängliga materialet är det inte klart inom vilken tid den i 28 § avsedda överenskommelsen ska nås och på vilket sätt ärendet överförs till Delegationen för Ålandsärenden för avgörande om det uppstår eventuella meningsskiljaktigheter.

I detaljmotiveringen till dessa paragrafer är det enligt min uppfattning viktigt att kort lyfta fram kopplingen till höjningen av avräkningsgrunden, även om detta behandlas i avsnittet om propositionens statsekonomiska konsekvenser (s. 101) samt senare i lagens 9 kap. som gäller ekonomi och i motiveringen till det kapitlet. I enlighet med vad som närmare föreskrivs i den föreslagna 61 § ska avräkningsgrunden höjas, om lagtinget övertar eller till det överförs ny lagstiftningsbehörighet och Ålands utgifter ökar till följd av det.

Lagstiftningskontroll (33 §)

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att i fråga om lagstiftningskontrollen förstärka Delegationen för Ålandsärendens ställning och försvaga republikens presidents roll. Avsikten är att lagtingslagar inte behöver föredras för presidenten i rutinartade fall, om Delegationen för Ålandsärenden enhälligt anser att det inte föreligger någon vetorättsgrund enligt 34 §.

Enligt det föreslagna 33 § 3 mom. ska presidenten dock kunna förordna att lagtingets beslut om antagande av en lagtingslag ska föredras för presidenten. Den springande punkten i fråga om denna prövning är att presidenten informeras om de beslut lagtinget fattar. Till denna del verkar motiveringen oklar. Å ena sidan konstateras det i den allmänna motiveringen att ”presidentens och justitieministeriets roll i lagstiftningskontrollen därmed skulle förbli i stort sett oförändrad. Förslaget möjliggör att samtliga lagtingslagar fortsättningsvis alltid föredras för presidenten eller att klara ärenden avslutas på annat sätt efter att *presidentens kansli getts möjlighet att i varje enskilt fall förmedla sin syn* på behovet av att ärendet föredras vid presidentföredragning” (s. 98, min kursivering). Å andra sidan konstateras det i detaljmotiveringen att presidenten ”får kännedom om anhängiga ärenden via justitieministeriet *i de fall ministeriet bedömer att presidenten bör informeras*” (s. 155, min kursivering). Även om presidenten redan med stöd av bestämmelsen alltid kan förordna om föredragning, är den möjligheten i praktiken teoretisk om presidenten inte informeras om ärendet i tid. Det finns anledning att precisera och förenhetliga motiveringen till denna del. Det mest motiverade alternativet förefaller vara att justitieministeriet i tid ska informera presidenten om alla beslut som gäller antagande av lagtingslagar.

Av den allmänna motiveringen kan man dra den slutsatsen att republikens presidents förordnande om att ärendet ska föredras för honom eller henne inte är ett sådant ärende som avses i 58 § 3 mom. i grundlagen. För tydlighetens skull bör detta konstateras i motiveringen, eftersom det i motiveringen även har konstaterats att föredragning av en lagtingslag är ett ärende som avses i 58 § 3 mom. i grundlagen.

Enligt motiveringen är avsikten att en lagtingslag föredras för presidenten, om det är fråga om nya rättsområden, ny gränsdragningsproblematik eller andra principiellt viktiga frågor, även om Delegationen för Ålandsärenden enhälligt anser att det inte föreligger någon vetorättsgrund. Det vore tydligare att i självstyrelselagen ta in en bestämmelse som motsvarar denna motivering.

Överklagbarhet och behörig instans (39 och 40 §)

Enligt det föreslagna 39 § 2 mom. kan det genom lagtingslag föreskrivas om överklagbarhet och rätten att överklaga förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lagtingslag, om detta behövs för tydlighetens skull eller regleringen är förenlig med de grunder som i rikslagstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden. Enligt motiveringen kan t.ex. besvär-förbud föreskrivas endast ”i motsvarande eller närmast likartade ärenden”. Jag konstaterar till denna del att bestämmelsen är mycket allmänt utformad och kräver precisering.

Den föreslagna 40 §, som gäller behörig instans, är svårtolkad och behöver formuleras om. Kravet på tydlighet accentueras av att detta är en rättsskyddsfråga som är viktig med tanke på den enskilde. Särskilt förhållandet mellan 1 och 2 mom. förblir oklart.

Särskilda bestämmelser om förfarandet vid Ålands förvaltningsdomstol (41 §)

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan genom lagtingslag utfärdas särskilda bestämmelser om förfarandet vid Ålands förvaltningsdomstol, om motsvarande bestämmelser i rikslag inte går att ”anpassa” till den lagstiftning som ska tillämpas på Åland. Det föreslagna ”anpassa” är tvetydigt i detta sammanhang.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (44 §)

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Det är oklart varför grundlagens 124 §, som motsvarar den föreslagna bestämmelsen, inte skulle vara tillämplig på Åland och varför bestämmelsen behöver tas in i självstyrelselagen. Även i rättslitteraturen har det ansetts finnas starka grunder för tolkningen att denna bestämmelse i grundlagen begränsar landskapets behörighet även om landskapet inte har gett sitt bifall till en sådan begränsning (Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga ställning, justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 1/2000, s. 41). Jag hänvisar även till det jag nedan framför om förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen.

Tillämpliga förvaltningslagar (45 §)

Ordalydelsen i det föreslagna 1 mom. är inte formulerad på bästa möjliga sätt när det i momentet anges att myndigheten ska följa de allmänna förvaltningslagar som den ”allmänt tillämpar”. Denna formulering lämnar rum för tolkning även om man i motiveringen till bestämmelsen har strävat efter en precisering. I såväl den finsk- som den svenskspråkiga författningstexten har termerna myndighet och förvaltningsmyndighet dessutom använts på ett inkonsekvent sätt.

Samordning i statsrådet av Ålandsfrågor (52 §)

Den föreslagna bestämmelsen gäller en särskild sammansättning på hög nivå för samordning av Ålandsfrågor. Motiveringen till den föreslagna bestämmelsen behandlar dock till stor del frågor om behörighetsfördelningen mellan olika ministerier när det gäller att föredra Ålandsärenden, och i motiveringen konstateras det att justitieministeriet har allmän behörighet i Ålandsärenden, och att ”alla lagstadgade Ålandsärenden föredras från justitieministeriet utom de som gäller ekonomin, vilka föredras från finansministeriet” (s. 169). Någon sådan bestämmelse ingår trots allt inte i paragrafen i fråga. Motiveringen (eller paragrafen) bör preciseras så att de motsvarar varandra. Jag vill ännu påpeka att utnämningen av landshövdingen, även om det föreskrivs om utnämningen i självstyrelselagen, föredras från finansministeriet och att grundlagens 58 § 3 mom. inte tillämpas på utnämningen, vilket det eventuellt är motiverat att för tydlighetens skull nämna i motiveringen till den del andra frågor om föredragnings- och andra behörighetsfrågor som gäller ministerier behandlas i sammanhanget.

Det finns däremot inte i sig något hinder för att det i självstyrelselagen inte längre föreskrivs om justitieministeriets och finansministeriets behörighet i ärenden som gäller Åland, eftersom de framgår av andra författningar.

Bestämmelser om ekonomi (9 kap.)

Av motiveringen framgår det att konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen inte har beaktats i de föreslagna bestämmelserna. Även om bestämmelserna åtminstone till vissa delar antagligen behöver omformuleras på grund av detta vill jag påpeka att åtminstone den föreslagna 63 §, som gäller skattekorrigerings (i nuläget skattegottgörelse) verkar otydlig. I bestämmelsen konstateras det att ”överstiger de på Åland för ett skatteår debiterade förvärvsinkomstskatterna, kapitalinkomstskatterna och samfundsskatterna *respektive belopp som Åland erhållit på basis av motsvarande skatter genom den i 58 § avsedda avräkningen*, tillkommer de överstigande beloppen (skattekorrigerings) Åland” (min kursivering).

Enligt det föreslagna 58 § återförs till Åland för att täcka utgifterna för självstyrelsen årligen av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (avräkningsbeloppet). Enligt det föreslagna 59 § 1 mom. beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsbokslutet för respektive år

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

redovisade inkomsterna med undantag för nya statslån (avräkningsbasen) multipliceras med ett visst relationstal.

Det bör åtminstone av motiveringen framgå vad som avses med de i 63 § avsedda belopp som utgör underlag för avräkningsbeloppet. Utifrån ordalydelsen i bestämmelserna är innebörden av uttrycket inte entydig.

Jag vill också rikta uppmärksamheten på ordalydelsen i 61 § 1 mom., som gäller ändring av avräkningsgrunden, enligt vilken ”avräkningsgrunden ska höjas, om Ålands utgifter ökar i en omfattning som inverkar på avräkningsbeloppets storlek och utgiftsökningen följer av att [---]”. Jag konstaterar till denna del att uttrycket omfattning, ”som inverkar på avräkningsbeloppets storlek”, är otydlig. Det bör övervägas om bestämmelsens formulering kan förenklas eller om det i motiveringen kan förtydligas vad som avses i bestämmelsen.

Jag konstaterar vidare att det i 59 § 2 mom. föreslås bestämmelser om Ålands befolkningsutvecklings inverkan på avräkningsbeloppet. Enligt förslaget ska de faktorer som avses i bestämmelsen ”beaktas” vid beräkningen. Det föreskrivs också att en ökning av Ålands befolkningsandel höjer, och en minskning av befolkningsandelen sänker avräkningsbeloppet. Hur beräkningen görs i praktiken framgår av motiveringen. Det finns skäl att i den mån det är möjligt överväga en precisering av bestämmelsen (jfr 59 § 1 mom.).

I den föreslagna 62 § föreskrivs det om ett nytt förfarande enligt vilket statsrådet och Ålands regering vart tredje år gör en bedömning om det finns orsak att ändra avräkningsgrunden. Det bör övervägas om man i motiveringen närmare ska beskriva det anknytande förfarandet, särskilt när det gäller vilken instans som företräder statsrådet i förfarandet och vid vilket förfarande statsrådets ståndpunkt ska slås fast.

Internationella förpliktelser och Åland (70–72 §)

Som jag tolkar det är syftet med de föreslagna nya bestämmelserna att Åland får en både innehållsligt och förfarandemässigt begränsad möjlighet att förhandla om, godkänna och genom lagtingslagar och lagtingsförordningar sätta i kraft fördrag så att Åland är part i fördraget, och inte Finland. Vid förhandlingen om och undertecknandet av fördrag tillämpas 93 § i grundlagen, men vid godkännandet avviks från både 93 och 94 §. Vid ikraftsättandet avviks även från förfarandet i 95 § i grundlagen. Det är fråga om en åtminstone principiellt avsevärd ändring.

Av de föreslagna bestämmelserna och motiveringen till dem framgår det inte klart vilken instans som kan vara fördragsslutande part från Finlands sida. Detta gäller såväl beskrivningen av nuläget som läget enligt de föreslagna bestämmelserna. I de föreslagna bestämmelserna hänvisas dels till det fördrag som förhandlats av Åland (finskspråkig parallelltext 72 §), vilket kan avse fördrag som görs i Finlands namn men som förhandlas av Åland. I den allmänna motiveringen anses det att bestämmelserna i 8 kap. i grundlagen inte heller för närvarande gör någon ”skillnad mellan vem som är avtalspart” (s. 70), även om man uppenbarligen avser att Ålands regering även enligt gällande bestämmelser kan *bemyndigas att förhandla* om fördrag för Finlands (regerings) del. *Fördragspart* är då trots allt Finland, inte Åland. I detaljmotiveringen till den föreslagna 71 § anges för sin del att ”en sådan internationell förpliktelse som Ålands regering framförhandlat med stöd av ett bemyndigande är att betrakta som en traktat där Åland är fördragspart och som binder Finlands regering” (s. 178). I motiveringen anges däremot att det i bemyndigandet att förhandla ska nämnas ”vem eller vilka som är part eller parter---”.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Till denna del är det viktigt att det på ett tydligare sätt än i den föreslagna motiveringen förklaras vad den föreslagna ändringen, enligt vilken Åland i fortsättningen självt kan vara fördragspart, innebär.

I den fortsatta beredningen bör det alltså utredas och i motiveringen behandlas, vilka effekter det kan ha dels för den eller de andra fördragsslutande parterna, dels för staten internt att Åland är fördragspart, men på ett sätt som även binder Finlands regering i och med att bemyndigandet att förhandla godkänns i statsrådet och republikens president (eller statsrådet) beviljar fullmakt att underteckna.

Särskilt hänvisar jag med detta för det första till en sådan möjlig situation där lämnandet av en sådan förordning av Ålands regering som gäller ikraftsättandet av ikraftträdandelagen försenas i förhållande till ikraftträdandet av det internationella fördraget. Rikets myndigheter ges inom ramen för de föreslagna bestämmelserna uppenbarligen ingen möjlighet att vidta åtgärder för att lösa sådana situationer.

Justitiekanslern har inom laglighetsövervakningen i praktiken upptäckt motsvarande brister i ministeriernas verksamhet. Att ikraftsättandet försenats har vanligen märkts i samband med att justitiekanslern på förhand granskat föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Tillsynen över ikraftträdandet av de fördrag som Åland förhandlat om och ingått kommer troligen i praktiken att skötas av de högsta laglighetsövervakarna, närmast utifrån eventuella klagomål i ärendet, eftersom förordningar av Ålands regering inte kommer till justitiekanslern för granskning på förhand på samma sätt som ikraftträdandeförordningar enligt 95 § i grundlagen. Den lagstiftningskontroll som avses i självstyrelselagen gäller enbart landskapslagar.

Jag hänvisar för det andra till en situation där förpliktelseerna i ett fördrag som Åland ingått inte uppfylls. I detta sammanhang vill jag framhålla den utgångspunkt som lyfts fram i det betänkande som Ålandsarbetsgruppen gjort om en översyn av självstyrelselagen och enligt vilken ett autonomt samfund inte är en stat och inte heller annars ett folkrättssubjekt, och landskapet därför saknar såväl internationell rättskapacitet som internationell rättshandlingsförmåga, dvs. förmåga att företa giltiga rättshandlingar i förhållande till ett folkrättssubjekt, exempelvis direkt eller självständigt förhandla om och ingå traktater med främmande stat (Lagberedningsavdelningens publikationer 3/1999, s. 42). I rättslitteraturen har det hänvisats till den möjligheten att t.ex. ett avtal som har ingåtts av en delstat, med beaktande av att det kräver godkännande av den federala staten, ur den internationella rättens synvinkel faktiskt kan innebära att ansvaret för avtalet i sista hand är den federala statens (Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2013, s. 61).

Jag konstaterar ännu att det är vanligt att ministerierna för preliminära förhandlingar utan något separat beslut om bemyndigande eller tillsättande av en förhandlingsdelegation (se Valtiosopimusopas, utrikesministeriet 2012, s. 30–31) och att det är först fullmakten för undertecknande som statsrådet och republikens president fattar beslut om. För tydlighetens skull vore det bra att i motiveringen precisera i vilket skede statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut om bemyndigandet att förhandla. I den utsträckning det är möjligt vore det bra att redan nu resonera om huruvida en förhandlingsdelegation alltid ska tillsättas av statsrådets allmänna sammanträde eller om avsikten är att statsrådet ska fatta någon annan form av beslut.

Jag vill också rikta uppmärksamheten på att de ovan behandlade synpunkterna gällande riksdagens lagstiftningsbehörighet och landskapets lagstiftningsbehörighet kan påverka tillämp-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

ningsområdet också för de föreslagna bestämmelserna, eftersom ett bemyndigande att förhandla endast kan gälla ett fördrag som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet.

Behörighetsfördelningen vid genomförande av Europeiska unionens beslut (76 §)

I det föreslagna 76 § 2 mom. konstateras det att ”om det beslut som *fattas* inom Europeiska unionen helt eller delvis gäller---” (min kursivering). Ordalydelsen ger till synes vid handen att det är fråga om en fas i beredningen av ett beslut som är under behandling i unionen. Enligt rubriken och innehållet i 1 mom. är avsikten dock att bestämmelsen ska gälla frågor som hänför sig till verkställigheten av beslut som redan har fattats. Bestämmelser om EU-ärenden som är under behandling finns däremot i 73–75 §. Det är befogat att överväga en precisering av motiveringen eller paragrafen eller båda.

Ålands deltagande i handläggningen vid EU-domstolen (81 §)

Enligt den föreslagna 81 § ska en representant för Åland ”ges rätt att delta i det muntliga förfarandet vid domstolen”. Av motiveringen till den föreslagna bestämmelsen kan man få den uppfattningen att Finland med stöd av bestämmelsen har två företrädare (med samma befogenhet) – statsombudet och Ålands representant – i domstolen när ett ärende gäller Åland och att Åland med stöd av bestämmelsen kan ges rätt att ensamt representera Finland. Enligt de bestämmelser som gäller Finlands representation i EU-domstolar är det ändå utrikesministeriet och då i regel statsombudet som ska representera Finland. Det är en annan sak att utrikesministern kan fatta beslut om att bemyndiga Ålands representant att föra talan. Det finns anledning att överväga att precisera motiveringen till denna del.

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I avsnittet i fråga behandlas bl.a. förhållandet mellan Ålands självstyrelselag och grundlagen. I utkastet till regeringsproposition konstateras att ”även grundlagens bestämmelser om att Åland har självstyrelse och lagstiftningsmakt inom vissa områden innebär ett konstaterande av att grundlagen till dessa delar inte tillämpas på Åland. Situationen kan uppfattas så att självstyrelselagen står på samma nivå som grundlagen och därför innebär avvikelser från den, men situationen kan också uppfattas så att tillämpningen av grundlagen i vissa avseenden är regionalt begränsad när det gäller Åland” (s. 203).

Det verkar som om utkastet till proposition har utgått från den senare ståndpunkten, eftersom det nu föreslås att paragrafer som motsvarar dem som finns i grundlagen ska tas in i självstyrelselagen (t.ex. om överföring av förvaltningsuppgifter och om kommunal självstyrelse). I den regeringsproposition som gäller grundlagen har grundlagen beskrivits som att den ”skiljer sig från andra lagar såtillvida att den utgör en ram för hela den nationella rättsordningen” och att som materiell utgångspunkt för den kan ställas ”kravet att grundlagen på ett heltäckande sätt skall reglera utövningen av offentlig makt samt relationerna mellan det allmänna och den enskilda individen”. Vidare konstateras att ”i grundlagen fastställs de rättsliga värden som samhällets och rättsordningens utveckling bygger på” (RP 1/1998 rd, s. 6). Även i rättslitteraturen har det ansetts att ”också i självstyrelsesystemet kan utövningen av landskapets självständiga lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet begränsas med grundrättigheter som ingår i rikets grundlag och därmed jämförbara stadganden till de delar särbestämmelserna av grundrättsnatur i Ålands grundförfattning inte reglerar eller begränsar denna utövning” (Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga ställning, justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 1/2000, s. 61).

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Med beaktande av det som framförts ovan bör det läggas fram ytterst vägande skäl för den i propositionen valda tolkningen att tillämpningen av grundlagen skulle vara regionalt begränsad eller att det i självstyrelselagen bör tas in bestämmelser som motsvarar dem som finns i grundlagen för att de ska vara tillämpliga på Åland. Det verkar snarare finnas stöd för den tolkningen att grundlagen till alla delar kan tillämpas på Åland liksom i det övriga Finland, men att bestämmelserna i självstyrelselagen och jordförvärvslagen för Åland ska tillämpas till den del de avviker från grundlagen.

I avsnittet har t.ex. inte behandlats vilket förhållande Europakonventionen och övriga konventioner om mänskliga rättigheter har till bestämmelserna i den föreslagna självstyrelselagen. Till denna del hänvisar jag till beredningsmaterialet för den tidigare självstyrelselagen (GrUB 15/1990 rd och UtUU 2/1990 rd), där spänningen mellan Ålands särställning och de diskrimineringsförbud som ingår i avtalen har lyfts fram. Det vore motiverat att behandla frågan exempelvis i detta sammanhang, även om situationen inte anses vara problematisk.

Andra iakttagelser

I den fortsatta beredningen bör det tas fasta på att den terminologi som används är så konsekvent som möjligt. Åtminstone verkar de termer som i olika bestämmelser används om myndighet inte alldeles klara (t.ex. används i 39 § myndigheterna på Åland, i 44 § Ålands myndigheter och i 45 § en åländsk myndighet och en förvaltningsmyndighet).

Ordalydelsen i 20 § 3 mom. i det finska utkastet kräver precisering. I föreslaget sägs att ”maaherran viran tullessa auki, siitä on sekä valtioneuvoston että Ahvenanmaan hallituksen toimesta ilmoitettava haettavaksi”.

Enligt detaljmotiveringen till 24 § 4 mom., som gäller sammansättningen för Delegationen för Ålandsärenden, ”föreslås i momentet en bestämmelse om när hälsotillståndet hos en ledamot eller suppleant kan utredas”. Någon sådan bestämmelse finns dock inte i det föreslagna 4 mom.

I den föreslagna 55 §, som gäller lösning av behörighetstvister, anges en tidsfrist för förandet av en sak till högsta domstolen för avgörande. Åtminstone den finska ordalydelsen är inexakt.

I rubriken till 72 § i det finskspråkiga lagförslaget hänvisas det till internationella förpliktelser som Åland ingått med ordet ”solmia”. Terminologin borde preciseras till denna del, eftersom internationella fördrag i regel ingås (”tehdään”). Parallelltexten avviker från lagförslagets text, eftersom det hänvisas till förpliktelser som Åland ”förhandlat”.

I motiveringen till den föreslagna 90 § hänvisas det till Europakonventionen och FN-konventionernas bestämmelser om språkliga rättigheter. Dessa konventioner bör specificeras närmare.

I avsnittet om grundlagen hänvisas det till grundlagsutskottets praxis i det avsnitt som gäller den föreslagna 1 §. Hänvisningen till det utlåtande eller betänkande som avses saknas.