Justitieministeriet

Referens:
Justitieministeriets begäran om utlåtande 12.5.2026, VN/35482/2024

Ärende:

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag. Självstyrelselagsarbetsgruppens betänkande 2026:22

Allmänna kommentarer

Justitieministeriet har begärt utlåtande av justitiekanslern om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland. Enligt begäran om utlåtande har arbetsgruppens förslag till regeringsproposition utarbetats på basis av det utredningarbete som tidigare utförts och dokumenterats jämte det som framkommit under tidigare remisser.

Justitiekanslern har avgett tre utlåtanden om de tidigare utkasten till regeringsproposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland (OKV/3009/21/2024, OKV/1965/21/2021 och OKV/42/20/2017.)

Justitiekanslern ska enligt 108 § 1 mom. grundlagen vid utövningen av sitt ämbete bland annat övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I de utlåtanden som det hänvisas till ovan har justitiekanslern uttryckt sin oro över att de avvikelser från grundlagen som föreslås i självstyrelselagen gör det möjligt att försvaga

PB 20, 00023 Statsrådet Telefon 0295 162501 registratorskontoret.jka@gov.fi

www.justitiekanslern.fi

ålänningarnas grundläggande fri- och rättigheter och över att konsekvenserna av de ändringar som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen för fysiska personer, företag och andra sammanslutningar på Åland inte har analyserats tillräckligt. Vidare har det i utlåtandena hänvisats till att syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna i rättssystemet är att ange det allmännas förpliktelser och begränsa utövningen av offentlig makt, till förmån för individens rätt. De skapar ramarna för lagstiftarens och de andra offentliga maktutövarnas verksamhet (se RP 309/1993 rd, s. 16). Också landskapet Åland är verksamt inom områden där garantierna för de grundläggande fri- och rättigheterna är lika viktiga som i de statliga myndigheternas verksamhet (GrUB 25/1994 rd, s. 3). De grundläggande och mänskliga rättigheterna skyddar individer även mot eventuella kränkningar från lagstiftarens sida. Jag utgår från att nivån på detta skydd ska vara densamma för alla, oberoende av exempelvis i vilken del av Finland de bor.

I detta avseende är utkastet till proposition fortfarande förknippat med problem.

Den centrala frågan, både allmänt taget och när det gäller flera enskilda förslag till bestämmelser, är vad som med hänsyn till Finlands grundlag över huvud taget är ett legitimt område för stiftande och tillämpning av självstyrelselagen. Enligt grundlagens 75 § 1 mom. gäller i fråga om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar. Enligt 75 § 2 mom. grundlagen gäller i fråga om lagtingets initiativrätt samt stiftande av landskapslagar det som bestäms i självstyrelselagen. Vidare föreskrivs det i 120 § i grundlagen i fråga om Ålands särskilda ställning att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

I självstyrelselagen för Åland är det alltså allmänt taget, och bör det enligt grundlagen också uttryckligen vara, fråga om självstyrelse för landskapet. Grundlagen innehåller i sig inte heller några bestämmelser om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen, annat än genom hänvisningar till att det i självstyrelselagen föreskrivs om en viss lagstiftningsordning. Av självstyrelselagen följer att lagstiftningsordningen ska vara en viss. Vid lagberedningen bör det vidare klargöras vilka följder detta över huvud taget kan ha för självstyrelselagens förhållande till grundlagen och om det kan motivera andra avvikelser från grundlagen än sådana som följer av landskapets självstyrelse, bland annat de särskilda språkliga förhållandena i landskapet och andra omständigheter som påverkar Ålands ställning och som även har skydd i internationell rätt. På människors rättigheter av grundläggande karaktär, framför allt till den del de inte enbart följer av Finlands grundlag utan även av internationella förpliktelser som är bindande för Finland och till viss del också av Finlands medlemskap i Europeiska unionen, kan det endast ha en begränsad betydelse.

Redan den gällande självstyrelselagen innehåller vissa undantag i förhållande till grundlagen och dess bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, framför allt i fråga om språket

och exempelvis skyldigheten att försvara landet. Självstyrelselagen innehåller dock tydliga bestämmelser om dessa sakförhållanden, och dessa iakttas på Åland i stället för grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa undantag hänför sig till självstyrelselagens syfte att garantera Ålands befolkning att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna i landskapet bevaras. Enligt min åsikt kräver utkastet till proposition fortsatt beredning där särskild vikt bör fästas inte bara vid behovet av de föreslagna bestämmelserna, utan också vid deras tydlighet och konsekvenser framför allt när det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna på Åland.

Även om självstyrelselagen för Åland ska stiftas i en särskild lagstiftningsordning, vilket i sig befäster dess beständighet, är självstyrelselagen i formellt hänseende inte en grundlag. Självstyrelselagen är till följd av den kvalificerade lagstiftningsordningen på sätt och vis jämförbar med grundlagen (till exempel GrUB 12/2018 rd, s. 2). Detta förhållande verkar ställvis vara fördunklat i utkastet till proposition. Till exempel anförs i utkastet till proposition (s. 169) en motivering enligt vilken "självstyrelselagen har tillkommit genom samstämmiga beslut av Finlands riksdag och Ålands lagting. Den utgör därför en organisk del av Finlands konstitution." Jag hänvisar också till det som närmare konstaterats om förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen i justitiekanslerns utlåtande OKV/1965/21/2021. Eftersom propositionen och dess motiveringar kommer att vara ett viktigt tolkningsmaterial vid tillämpningen av självstyrelselagen, anser jag att det vid den fortsatta beredningen av utkastet till proposition bör ses till att propositionen i alla avseenden ger en rättvisande bild av förhållandet mellan de ovannämnda lagarna.

Vidare vill jag fästa uppmärksamheten vid att självstyrelselagen för Åland inte enbart är en lag som gäller landskapet Ålands självstyrelse, utan också en uttrycklig del av rikslagstiftningen.

Av dessa orsaker fyller utkastet till regeringsproposition i sin nuvarande form enligt min mening ännu inte sin uppgift ens som ett verktyg för information till riksdagen.

Jämfört med tidigare versioner har detta utkast till proposition i vissa avseenden också utvecklats och blivit mer genomarbetat. Jag ser det till exempel som positivt att man i fråga om det åländska ministeransvarighetssystemet har avstått från planerna på att införa ett arrangemang där ett politiskt organ skulle besluta om eller ge tillstånd till väckande av åtal, något som bland annat de högsta laglighetsövervakarna har kritiserat i sina tidigare utlåtanden.

Enligt begäran om utlåtande kan utkastet till proposition kräva fortsatt bearbetning i samarbete och dialog mellan riket och Åland såväl på tjänstemannanivå som politisk nivå. Det torde inte heller juridiskt sett vara möjligt att lämna en proposition med förslag till självstyrelselag till riksdagen förrän sådana diskussioner har slutförts. I arbetsgruppens betänkande beskrivs även sådana synnerligen viktiga frågor gällande bland annat beredskap för undantagsförhållanden,

Ålands verksamhet inom den ekonomiska zonen och ekonomin som arbetsgruppen inte har nått enighet om och i fråga om vilka bestämmelser inte har kunnat inkluderas i totalreformen av självstyrelselagen. Jag anser till exempel att beredskap för undantagsförhållanden är en lagstiftningsfråga som bör preciseras i självstyrelselagen.

Med tanke på en tillbörlig beredning bör justitieministeriet beakta att eventuella betydande ändringar i det utkast till regeringsproposition som nu är på remiss, till exempel avseende ovannämnda frågor, även efter denna remiss kan kräva att olika aktörer hörs.

Utöver de allmänna synpunkter som anförs ovan begränsar jag mig till att granska vissa förslag till bestämmelser.

Vissa iakttagelser om enskilda bestämmelser

Självstyrelsen och dess syfte (1 §)

Enligt 1 § 1 mom. i utkastet till lagförslag är Åland "ett autonomt område som har självstyrelse enligt vad som föreskrivs i denna lag." Vidare anges det i 3 mom. i samma bestämmelse att självstyrelsen har ett syfte enligt vilket "[g]enom självstyrelsen eftersträvas en ordning där det åländska självbestämmandet kan stärkas och förändras i takt med samhällsutvecklingen."

Jag anser att det utifrån den föreslagna bestämmelsen och motiveringen till den förblir oklart huruvida bestämmelsen om att Åland är ett "autonomt område" tillsammans med specialmotiveringen har någon självständig betydelse i förhållande till att Åland har självstyrelse enligt vad som föreskrivs i självstyrelselagen. Jag anser att behovet av bestämmelsen kan ifrågasättas. Jag hänvisar också till det jag konstaterat ovan om att det bör beaktas vad som är ett legitimt lagstiftningsområde för självstyrelselagen. Likaså kan bestämmelsen i 3 mom. vara problematisk i förhållande till grundlagen, särskilt som det i specialmotiveringen till bestämmelsen sägs att bestämmelserna i 3 mom. dessutom utgör en allmän grund för hur övriga paragrafer i lagen ska tolkas om tvekan uppstår. Det förblir oklart vilken normativ betydelse bestämmelsen i fråga skulle ha vid tolkningen av lagen, och jag anser att bestämmelsen snarare orsakar oklarhet än förtydligar hur lagen ska tillämpas.

Ställningen för kommunerna på Åland (6 §)

Jag anser det motiverat att det i det föreslagna 1 mom. förtydligas att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lagtingslag. Detta utgör en väsentlig del av skyddet för kommuninvånarnas självstyrelse.

Enligt det föreslagna 2 mom. utfärdas bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna genom lagtingslag eller, om frågan hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet, genom riksdagslag. För riksdagens lagstiftningsbehörighet när det gäller åländska kommuners uppgifter föreslås det dock ett tilläggsvillkor. Momentet föreslås ange att riksdagen kan ålägga de åländska kommunerna riksuppgifter endast om motsvarande uppgifter åläggs kommunerna i riket. Detta innebär att riksdagen inte enligt momentets ordalydelse kan ålägga de åländska kommunerna sådana nya riksuppgifter inom exempelvis socialvården som i riket i framtiden föreslås bli anförtrodda förvaltningsområden som är större än kommunerna (välfärdsområdena). Jag anser det möjligt att det föreslagna tilläggsvillkoret inte är förenligt med den vedertagna tolkningen av 6 och 121 § grundlagen och att det begränsar riksdagens lagstiftningsbehörighet i större utsträckning än den vedertagna tolkningen.

Däremot anser jag att det föreslagna 3 mom., enligt vilket uppgifter som har ålagts de åländska kommunerna genom riksdagslag genom lagtingslag kan överföras på Ålands regering eller någon annan myndighet som anges i lagtingslag, är motiverat. Såsom det konstateras i justitiekanslerns tidigare utlåtande kan de administrativa arrangemangen och strukturerna inom det kommunala självstyret i självstyrelselagen delegeras till landskapet (vilket innebär att landskapet har annorlunda administrativa arrangemang jämfört med rikets kommunalförvaltning), förutsatt att de bygger på principen om självstyre. I praktiken går det ofta till så att landskapet sköter olika uppgifter för kommunerna.

Riksdagens lagstiftningsbehörighet (26 §)

Enligt den föreslagna bestämmelsen omfattar riksdagens lagstiftningsbehörighet Åland i fråga om "1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag *med beaktande av vad som föreskrivs i 98 §*" (kursivering tillagd).

Enligt motiveringen är syftet med den föreslagna hänvisningen till lagstiftningsordningen för självstyrelselagen att det i framtiden inte ska finnas en risk för att ändringar av grundlagen eller praxis vid tolkningen av grundlagen leder till att området för lagtingets materiella lagstiftningsbehörighet beskärs. Dessutom framförs i motiveringen oro över att det har förekommit vissa fall där man särskilt från åländsk sida har uttryckt oro för att grundlagen ges företräde framför självstyrelselagen i strid med de bestämmelser som gäller ändring av eller avvikelser från självstyrelselagen.

Jag anser inte att hänvisningen till lagstiftningsordningen för självstyrelselagen är lyckad. Utifrån utkastet till proposition är det förhållandevis oklart vad förslaget innebär med tanke på riksdagens lagstiftningsbehörighet, och det torde också vara möjligt att tolka förslaget som något slags begränsning av riksdagens lagstiftningsbehörighet. Grundlagsutskottet har uttryckligen vid stiftandet av den gällande självstyrelselagen velat undvika att

grundlagsstiftandet och dylikt i självstyrelselagen underställs landskapets samtycke, och detta gäller i synnerhet de grundläggande fri- och rättigheter som det föreskrivs om i grundlagen (se närmare justitiekanslerns utlåtande OKV/1965/21/2021).

Enligt min åsikt är hänvisningen i det föreslagna sammanhanget ägnad att väcka tvivel till exempel i fråga om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Lagstiftningskontroll (31 §)

Enligt det föreslagna 3 mom. i paragrafen ska det vid kontrollen av lagtingslagens förhållande till grundlagen beaktas att det hör till lagtinget att inom området för dess lagstiftningsbehörighet utfärda bestämmelser som behövs för att iaktta grundlagen samt för att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I lagstiftningskontrollen ska vidare beaktas att det hör till lagtinget att fullgöra de skyldigheter som följer av Europeiska unionens fördrag till den del fullgörandet hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Enligt motiveringen understryker bestämmelsen att den rörelsefrihet som grundlagen lämnar för stiftande av vanlig parlamentarisk lag ankommer på lagtinget inom de områden som enligt självstyrelselagen hör till dess behörighetsområden. Av detta följer att lagtinget har frihet att anpassa den egna lagstiftningen till de åländska förhållandena i enlighet med självstyrelsens syfte. Det är således möjligt att i lagstiftningspraxis gå in för annorlunda lösningar i lagtingslag än i riksdagslag i frågor som har anknytning till grundläggande fri- och rättigheter, vilket även bör beaktas i lagstiftningskontrollen.

Enligt motiveringen gäller vidare att man genom att det i lagstiftningskontrollen beaktas att lagtinget har rörelseutrymme vid iakttagandet av grundlagen samtidigt undviker situationer där kontrollinstanserna tvingas föregripa grundlagsutskottet i abstrakta grundlagstolkningsfrågor på ett sätt som avviker från den generella fördelningen av statliga uppgifter. Härmed förebyggs uppkomst av potentiellt konkurrerande abstrakt grundlagstolkningspraxis.

Jag anser att det vid iakttagandet av grundlagen inte finns något sådant rörelseutrymme som uppenbarligen eftersträvas utifrån motiveringen till förslaget. Bestämmelsen och motiveringen till den väcker tillsammans frågan huruvida man genom bestämmelsen strävar efter att avvika från grundlagsutskottets tolkningspraxis på ett sätt som, i motsats till vad som konstateras i motiveringen, bidrar till att det uppstår olika praxis för tolkning av grundlagen till exempel i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vidare föreslås det att lagstiftningskontrollen inte ska omfatta lagtingslagens förhållande till unionsrätten och att presidentens vetorätt inte längre ska omfatta en kontroll av att genomförandet av unionsrätten är korrekt i lagtingslagarna.

Förslaget inskränker Ålandsdelegationens och de högsta domstolarnas roll i lagstiftningskontrollen och strävar åtminstone på motiveringsnivå efter att även begränsa utövandet av republikens presidents vetorätt i situationer där lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet i "någon extrem och exceptionell situation, som skulle innebära att medlemsstaten Finland agerar i strid med medlemskapet i EU." Enligt specialmotiveringen motiverar den omständigheten att vetorätten även i fortsättningen skulle omfatta de fall där en förmodad överträdelse av unionsrätten skulle inverka menligt på rikets relationer till främmande makter ett förfarande där såväl justitieministeriet som Delegationen för Ålandsärenden och de högsta domstolarna i sina utlåtanden kan göra presidenten uppmärksam på sådana eventuella brister i lagtingslagstiftning beträffande dess förhållande till unionsrätten som framkommit i lagstiftningskontrollen. Förslaget och dess motivering är enligt min åsikt oklara och motstridiga, och jag ser i förslaget också en risk för till exempel individen med tanke på tillgodoseendet av de rättigheter som direkt följer av EU-rätten.

Förslaget skulle också innebära en ändring i hur lagstiftningskontrollen organiseras. Jag anser också att det med hänsyn till domstolarnas oberoende finns skäl att se noggrannare på att självstyrelselagen skulle innehålla bestämmelser om en ny form av lagstiftningskontroll på högsta nivå, låt vara att det är fråga om utlåtandeärenden. Även i övrigt kan det i den fortsatta beredningen av lagstiftningen vara påkallat att se närmare på den gemensamma organiseringen av domstolarna i dessa frågor.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (44 §)

I utkastet till proposition föreslås en ny bestämmelse om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Jag anser att bestämmelsen är problematisk i förhållande till grundlagen. Av motiveringen till förslaget framgår inte varför det i självstyrelselagen behövs en bestämmelse om det som föreskrivs i 124 § grundlagen. Frågan regleras i 124 § grundlagen. Jag kan inte se att det finns någon sådan orsak som följer av grunden för självstyrelsen att avvika från det som föreskrivs i grundlagen eller från tolkningen av 124 § grundlagen. Även om syftet inte vore att ge bestämmelsen ett innehåll som avviker från 124 § grundlagen och från grundlagsutskottets praxis för tolkning av den bestämmelsen, anser jag det inte motiverat att upprepa grundlagens bestämmelse i självstyrelselagen, eftersom förslaget enligt min åsikt kan innebära att grundlagsutskottets tolkningsbehörighet överförs på landskapet, såsom det konstaterats i justitiekanslerns tidigare utlåtande.

Internationella förpliktelser (10 kap.)

Allmänt taget är de föreslagna bestämmelserna om internationella förpliktelser samt motiveringarna till dem halvfärdiga och kräver fortsatt bearbetning. Nedan följer mina viktigaste iakttagelser angående dem.

Enligt förslaget ges Ålands lagting behörighet (68 §) att godkänna och genom lagtingslag sätta i kraft en internationell förpliktelse som lagtinget framförhandlat, efter att republikens president befullmäktigat Ålands representant att underteckna den. Bestämmelser om ikraftträdandet av lagtingslagen utfärdas enligt förslaget genom förordning av Ålands regering. Bestämmelsen om godkännande av en sådan förpliktelse innebär en avvikelse från förfarandena enligt 93 och 94 § grundlagen, och bestämmelserna om ikraftsättande av förpliktelsen utgör en avvikelse från förfarandena enligt 95 § grundlagen.

Behovet att lagstifta om en sådan avvikelse från grundlagen motiveras inte i nämnvärd utsträckning i utkastet till proposition. För att tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information ska tryggas på ett behörigt sätt anser jag det nödvändigt att det i propositionen skrivs ut varför Åland behöver ett bemyndigande att ingå fördrag eller andra internationella förpliktelser. Det är också motiverat att åtminstone approximativt ange inom vilka områden och med vilka stater Åland i fortsättningen har för avsikt att ingå fördrag.

Enligt motiveringen i utkastet till proposition (s. 235) är avsikten att Ålands regering ingår fördrag på Finlands (regerings) vägnar. För tydlighetens skull är det motiverat att nämna detta även på bestämmelsenivå. Dessutom finns det åtminstone i motiveringen skäl att uttryckligen konstatera att Finland, inte Åland, blir part i det fördrag som Ålands regering har ingått. Vidare bör man i författningstexten och motiveringarna undvika sådana uttryck som kan leda till tolkningen att det är Åland och inte Finland som är part i fördraget (till exempel statsfördrag som gäller "frågor som rör Åland och den andra fördragsslutande parten" eller frågor som rör "Åland och den andra fördragsslutande parten").

Det finns också skäl att i motiveringarna redogöra för i vilket förfarande riket kan förhandla om, godkänna och sätta i kraft ändringar i ett fördrag som ingåtts i Finlands (regerings) namn och som satts i kraft genom en lagtingslag och en förordning av Ålands regering. Samtidigt kan det bedömas huruvida det finns behov att precisera frågan på bestämmelsenivå. Utifrån utkastet till proposition är det dessutom svårt att bilda sig en uppfattning om huruvida syftet med förslaget till reglering är att riket inte utan landskapets medverkan ska kunna säga upp en sådan överenskommelse. Om detta är avsikten bör en dylik regleringslösning motiveras på behörigt sätt i propositionen och dess konsekvenser för Finlands yttre förbindelser bedömas.

Utkastet till proposition innehåller också en bestämmelse (67 §) om bemyndigande för Ålands regering att föra förhandlingar om en internationell förpliktelse. I motiveringen i utkastet till proposition föreslås begränsningar i fråga om givandet av bemyndigande och innehållet i bemyndigandet (s. 234 och 283) genom hänvisningar till bland annat grundlagsutskottets tolkningspraxis när det gäller delegerade avtal. Eftersom Ålands regering redan inom ramen för nuvarande bestämmelser kan bemyndigas att förhandla om fördrag för Finlands (regerings) räkning, vore det i propositionen på sin plats att motivera behovet av en uttrycklig bestämmelse om bemyndigande att förhandla. Om det är påkallat att begränsa givandet av bemyndigande och innehållet i bemyndigandet räcker det enligt min åsikt i vilket fall som helst inte att begränsningarna enbart framgår av motiveringen.

I beredningen av utlåtandet har även äldre justitiekanslerssekreterare Taru Kuosmanen deltagit.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Justitiekansler — Janne Salminen

Avdelnigschef
Referendarieråd — Johanna Koivisto