

Helsingfors/Mariehamn 13.5.2013

Nr 14/13

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
25.4.2013, nr 40/08/2012 JM

Till Justitieministeriet

Ärende

Justitieministeriet inbegär i enlighet med 56 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland om Ålandsdelegationens utlåtande till frågeställningen *om den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i sin helhet gäller på Åland*. Ålands landskapsregering och utrikesministeriet har omfattat utlåtandebegäran. Till anhållan om utlåtande har fogats bl.a. justitieministeriets samt självstyrelsepolitiska nämndens vid Ålands lagtings utlåtanden i ärendet. Med anledning härav har delegationen inte begärt separata utlåtanden av nämnda instanser.

Bakgrunden till frågeställningen

Regeringen gav 30.8.2012 en proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, nedan ESK-fördraget, samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 74/2012 rd). Enligt det fakultativa protokollet har enskilda personer eller grupper av enskilda personer som står under en konventionsstats jurisdiktion rätt att anföra klagomål till den kommitté som ansvarar för uppföljningen av konventionen, om de anser sig ha utsatts för en kränkning från denna stats sida av någon av de rättigheter som anges i konventionen. Konventionen omfattar bl.a. rätt till arbete samt till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, hälsa, tillfredställande levnadsstandard, utbildning och kultur. Riksdagen har 19.2.2013 godkänt det fakultativa protokollet till ESK-fördraget och godkänt att förklaringen enligt propositionen avges samt antagit lagen om protokollet. Ålands lagting tillställdes 5.10.2012 en skrivelse av republikens president som gäller genomförandet av det fakultativa protokollet till ESK-fördraget i landskapet. Till skrivelsen fogades regeringens ovan nämnda proposition innefattande även det fakultativa protokollet. I presidentens skrivelse föreslås att Ålands lagting ger sitt bifall till att lagen sådan den framgår av propositionen träder i

Postadress:

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

kraft i landskapet Åland till de delar det fakultativa protokollet faller inom landskapets behörighet. I skrivelsen anges att ESK-fördraget har satts i kraft genom förordning (FördrS 6/1976). Enligt presidentens skrivelse har det år 1976 tillämpade förordandet sin förklaring i den självstyrelselag för Åland som gällde när ESK-fördraget sattes i kraft. ESK-konventionen reglerar många områden som redan enligt 1951-års självstyrelselag hörde till landskapets behörighet, såsom hälso- och sjukvård, socialvård och undervisning. Ålands lagtings plenum har 7.11.2012 remitterat presidentens skrivelse tillsammans med ett från Ålands landskapsregering inkommet yttrande till sitt lag- och kulturutskott, som begärt utlåtande av lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd. I sitt utlåtande till lagtingets lag- och ekonomiutskott anför självstyrelsepolitiska nämnden, med hänvisning till andra tolkningar av bestämmelsen i 11 § 2 mom. 19 punkten i 1951 års självstyrelselag än de som framgår av bl.a. presidentens skrivelse, att det inte entydigt kan slås fast att ESK-fördraget har blivit genomfört i landskapet till de delar det innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighet. Nämnden anser därför att lagtinget inte bör ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet, utan att lagtinget bör invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen. Eftersom det föreligger olika uppfattningar i fråga om huruvida ESK-fördraget i sin helhet gäller på Åland, inbegär justitieministeriet Ålandsdelegationens utlåtande i ärendet.

Internationella fördrag i förarbetena till 1951 års självstyrelselag

Frågeställningen om ESK-fördraget är gällande i landskapet bör bedömas enligt bestämmelserna i den självstyrelselag som var i kraft vid tidpunkten för när det ratificerades i Finland. ESK-fördraget sattes i kraft genom förordning (FördrS 6/1976). Vid denna tidpunkt var 1951 års självstyrelselag gällande. Det är därför befogat att se närmare på vad det i förarbetena till 1951 års självstyrelselag anfördes om bestämmelserna om internationella fördrag.

Enligt 11 § 2 mom. 19 punkten i 1951 års självstyrelselag hänfördes till rikets lagstiftningsbehörighet stiftande av allmän lag eller utfärdande av förordning då ärendet rör område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen.

I regeringens proposition 38/1948, som baserar sig på regeringens proposition 100/1946 som inte hann slutföra behandlingen under 1947 års riksdag, anges beträffande nämnda paragraf följande:

”Enligt den till 1946 års Riksdag avlåtna propositionen var område, som är reglerat genom internationella fördrag förbehållet rikets lagstiftningsbehörighet, dock så, att fördrag med utländsk makt uti de i 33 § regeringsformen stadgade fall beträffande Åland borde godkännas jämväl av landstinget, för såvitt angår bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen. Uti det reviderade lagförslaget har nu ifrågavarande stadgande (11 § 2 mom. 19 p.) erhållit en avfattning, som tydligare klargör, att stadgandets syftemål är att reglera lagtingets medverkan, ej vid fördragets avslutande, utan i fråga om desammas internrättsliga bringande i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget

ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen.”

I texten ovan ingår en hänvisning till 33 § i regeringsformen för Finland (FFS 94/1919), vars 1 mom. löd: ” Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten, dock sålunda, att fördrag med utländska makter böra godkännas av riksdagen, för så vitt de innehålla stadganden, som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars erfordra riksdagens godkännande. Angående krig och fred besluter presidenten med riksdagens bifall”.

Grundlagsutskottet anförde i sitt betänkande nr 36 till regeringens proposition 38/1948 följande gällande den föreslagna 11 § 2 mom. 19p:

”Jämlikt gällande självstyrelselag (9 § 2 mom. 12 punkten) har rikets lagstiftningsorgan utslutande lagstiftningsbefogenhet i ärende, som rör genom internationella avtal reglerat område. Enligt propositionen (11 § 2 mom. 19 punkten) borde även landstingets godkännande utverkas för lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen. Då jämlikt 36 § 1 mom. gällande självstyrelselag landstingets bifall erfordras för ändring, förklaring och upphävande av stadgandena i sagda lag och för avvikelse från dem, inneburet en komplettering av ifrågavarande stadgande på i propositionen föreslaget sätt ingen inskränkning i rikets lagstiftningsbehörighet. Utskottet för utrikesärenden har i sitt utlåtande meddelat, att det funnit stadgandet befogat, och grundlagsutskottet har blott gjort ett kompletterande tillägg till detsamma, varigenom dess ordalydelse bringats att motsvara avfattningen av stadgandet i lagförslaget 44 §.”

I sitt utlåtande 23.11.1948 till grundlagsutskottet anför riksdagens utskott för utrikesärenden bl.a. följande:

”Vad beträffar det i 11 § 2 mom. 19 punkten förslaget till självstyrelselag ingående stadgandet, har man enligt utskottets åsikt för detsamma i föreliggande proposition lyckats finna en form, som ger en tillräckligt klar formulering av däri berörda sakförhållande, d.v.s. landstingets befogenhet med avseende å det interna bringandet i kraft i vissa fall av internationella, av riket ingångna fördrag.”

Utskottet hade inte något att anmärka med avseende å propositionen eller de däri ingående lagförslagen.

Internationella fördrag i förarbetena till 1991 års självstyrelselag

I 1991 års självstyrelselag har landskapets medverkan vid ikraftträdande av internationella avtal utökats. Enligt självstyrelselagens 59 § 1 mom. förutsätts lagtingets bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att en bestämmelse i ett fördrag eller annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller för binder sig till ska träda i kraft i landskapet, om avtalet innehåller en bestämmelse som faller inom landskapets behörighet.

För att få vägledning i frågeställningen är det motiverat att se närmare även på motiveringarna till bestämmelserna om internationella fördrag i förarbetena till 1991 års självstyrelselag.

I kommittébetänkande 1987:31 till ny självstyrelselag för Åland konstateras beträffande internationella fördrag på sid. 15 följande:

”Till rikets kompetensområde hör även områden, som är reglerade genom internationella fördrag (11 § 2 mom. 19 punkten). Härvid har likväl stadgats det undantaget, att även landstinget skall ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, försåvitt i fördraget ingår bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen. Stadgandet har tolkats så, att den s.k. transformeringslagen jämte fördragstexten av republikens president skall sändas till landstinget för bifall. Transformeringslagarna har i riksdagen antagits i vanlig lagstiftningsordning även om avtalet innehållit bestämmelser som berör områden, vilka enligt 13 § självstyrelselagen underlyder landstingets behörighet (t.ex. naturvård, vägtrafik, kommunalbeskattning). Om ett fördrag innehåller bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen som sådan (t.ex. språkstadgandena), har det ansetts att transformeringslagen bör stiftas i den ordning som anges i 44 § självstyrelselagen, dvs. i den ordning som gäller stiftande av grundlag och med landstingets bifall.”

Under den senare delen av giltighetstiden för 1951 års självstyrelselag utvecklades en praxis enligt vilken lagtingets bifall inhämtades till ett internationellt fördrag som gällde landskapets behörighetsområden, även i de fall fördragsbestämmelserna inte direkt stod i konflikt med bestämmelserna i självstyrelselagen. Det var en naturlig konsekvens av att lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i 1951 års självstyrelselag, liksom i nu gällande självstyrelselag, var delad mellan landskapets och rikets behörighetsområden, och riket inte genom ingåendet av internationella avtal ensidigt och utan lagtingets bifall kunde inkräkta på landskapets behörighetsområden.

I kommittébetänkandet 1987:31 behandlas även de fall då transformeringen av ett internationellt fördrag skett genom förordning, vilket var fallet i det nu aktuella ärendet. På sid 66 anges bl.a. följande:

”I 43 § i förslaget har det förfarande som 11 § 2 mom. 19 punkten förutsätter inskrivits i lagtexten. Gällande stadgande har likväl inte alls reglerat de situationer, då transformeringen i riket av ett internationellt fördrag sker endast genom förordning eller författning av lägre rang. Fördrag som transformerats på detta sätt gäller även i landskapet till de delar de innehåller bestämmelser av riksnatur. Innehåller de däremot bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde, blir de inte gällande i landskapet. Detta förhållande har medfört oklarheter. Det är svårt att klargöra vad som gäller i landskapet. I propositionen föreslås att saken förtydligas. Detta kräver även bestämmelserna i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 33/80), enligt vilka en traktat är bindande för varje part med avseende på hela dess territorium, såvida annan avsikt inte framgår av traktaten eller fastställts på annat sätt. Lagtinget skall därför enligt förslaget ge sitt bifall till den författning genom vilken ett fördrag bringas i kraft i landskapet om det innehåller bestämmelser i angelägenheter som faller under lagtingets behörighet. Den omständigheten att lagtingets godkännande utsträcks att gälla även andra transformeringsförfattningar än lagar innebär ingen ändring i fråga om fördragens externa verkningar.”

Nämnda ställningstagande om verkningarna av transformeringar som skett genom förordning utan lagtingets bifall påträffas inte i regeringens proposition till den nya självstyrelselagen (RP 73 – 1990 rd). Däremot finns på sid. 57 i propositionen följande uttalande under rubriken ”Propositionens förhållande till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter”:

”De viktigaste internationella konventioner om de mänskliga rättigheter som för närvarande binder Finland är, sett från den åländska självstyrelsens synpunkt, de internationella konventionerna av år 1966 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) och om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976).

Den förstnämnda konventionen bringades i kraft genom en förordning. Den lag genom vilken riksdagen godkände vissa bestämmelser i sistnämnda konvention antogs enligt förordningen om bringande i kraft av konventionen utan att Ålands lagtings bifall hade inhämtats. Dessa konventioner har sålunda inte ansetts innehålla bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen.

Inom Europarådet har år 1950 ingåtts en konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Finland har undertecknat konventionen jämte tilläggsprotokoll i maj 1989. Konventionen har ratificerats i maj 1990. Emedan konventionen gäller frågor som enligt självstyrelselagen är hänförliga till Ålands landstings lagstiftningsbehörighet, har landstingets bifall inhämtats till att konventionen träder i kraft i landskapet.”

I propositionen anges i detaljmotiveringarna till 59 § följande (sid. 93):

”59 §. *I kraftträdande av internationella fördrag.* Enligt 1 mom. skall fördragsbestämmelser som står i strid med självstyrelselagen transformeras genom en lag som skall antas i den ordning som avses i 69 §. Med uttrycket ”står i strid med självstyrelselagen” avses ändring eller upphävande av eller avvikelser från lagen. Stadgandet innebär ett komplement till 69 § riksdagsordningen och motsvarar den praxis som har utvecklats i fråga om tolkningen av 11 § 2 mom. 19 punkten i den gällande självstyrelselagen.

I 2 mom. regleras de fall då ett fördrag innehåller bestämmelser som faller under landskapets behörighet. För att en sådan bestämmelse skall bli gällande i landskapet krävs lagtingets bifall. Landskapet skall ge sitt bifall till den författning genom vilken fördraget bringas i kraft i landskapet. Inte enbart lagar, så som nu är fallet, utan även andra författningar skall sändas till landskapet för bifall. Bifall innebär inte att man genom författningen kan avvika från självstyrelselagen, något som framgår av 1 mom. Däremot innebär ett bifall av lagtinget att landskapets lagstiftningsbehörighet, som är exklusiv för landskapet, delvis begränsas, dvs. lagtinget kan inte under den tid avtalet är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser. Godkännandet innebär inte att lagtinget fråntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området.

Eftersom även sådana fördrag som i riket transformeras genom andra författningar än lagar enligt förslaget skall översändas till lagtinget för godkännande, kommer antalet ärenden att öka jämfört med nuvarande förhållanden. Av de ärenden som skall behandlas av lagtinget är många sådana som inte kräver någon ingående behandling. Därför föreslås det i 3 mom. att lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att lämna landskapets bifall.

På så sätt kan behandlingen av ärendena påskyndas, vilket kan vara viktigt för riksmyndigheterna.”

I riksdagens utrikesutskotts utlåtande nr 2/1990 till grundlagsutskottet till propositionen (73/1990 rd) anförs bl.a. följande:

”Utrikesutskottet anser att bestämmelserna i internationella fördrag nuförtiden har omfattande återverkningar inom olika samhällssektorer. Därför anser utskottet det vara motiverat att Ålands autonoma behörighet inte inskränks genom internationella fördrag utan landskapets bifall. Dessutom är det motiverat att förfarandet med bifall utvidgas även därför att det enligt gällande tolkning inte är säkert om ett fördrag som har transformerats genom en lag av en lägre rang än en riksdagslag verkställs i landskapet. Med tanke på Finlands rättsordning och förhållandet till utländska makter är situationen inte tillfredsställande.”

Dessutom anför utrikesutskottet följande:

”Med beaktande av att tolkningen av självstyrelselagen, till den del det gäller godkännande och verkställighet, efter hand har utvecklats mot ökad självstyrelse, anser utskottet att frågan om införande av fördrag i landskapet i princip borde granskas utgående från den tolkning som råder vid transformeringstidpunkten. Ett problem kunde härvid vara att det i 13 § i den gällande självstyrelselagen som gäller landskapets lagstiftningsbehörighet hänvisas till stadgandena i 11 § om rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt ordalydelsen i 11 § hänförs de fördrag som skall sättas i kraft genom en förordning till rikets lagstiftningsbehörighet.”

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande nr 15 till propositionen (73/1990 rd.) uppmärksamhet vid att ett av republikens president ingånget internationellt avtal är bindande för hela landet, om något annat inte framgår av själva fördraget, eller, då detta är möjligt enligt fördraget, Finland inte har gjort ett förbehåll eller kommit med ett meddelande som begränsar fördragets tillämpningsområde. Landskapet Åland är ett område som hör till finska staten, varför utgångspunkten bör vara att landskapet inte intar någon särställning i fråga om Finlands internationella fördragsförpliktelser. Grundlagsutskottet konstaterar vidare:

”Om frågan granskas enbart med hänsyn till vårt eget land har landskapets självstyrelse emellertid betydelse med tanke på presidentens rätt att ingå avtal. Frågan är till denna del reglerad i 11 § 2 mom. 19 punkten i den gällande självstyrelselagen, där det heter:” Till rikets lagstiftningsbehörighet hänföres jämväl stiftande av allmän lag eller utfärdande av förordning, då ärendet rör område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen.” Sålunda kan en inom staten intern förutsättning för att införa ett internationellt fördrag i landskapet vara att landstinget ger sitt samtycke till den lag genom vilken lagen sätts i kraft. På grund av det ovan relaterade interna systemet bör det understrykas att en eventuell överträdelse av självstyrelselagen i samband med att ett internationellt fördrag införs inte eliminerar den folkrättsliga skyldighet för finska staten som bygger på att fördraget har ingåtts för Finlands vidkommande utan att dess tillämpningsområde på vederbörligt sätt begränsats i fråga om landskapet. Finska staten är med andra ord internationellt bunden av fördraget även om det inte har införts i landskapet på ett med tanke på självstyrelselagen behörigt sätt.”

Ålandsdelegationens yttrande

Enligt 56 § i den gällande självstyrelselagen ankommer det på Ålandsdelegationen att på begäran ge utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt till landskapsregeringen och domstolar. Stadgandet reglerar delegationens allmänna skyldighet att som sakkunnigorgan ge utlåtanden i frågor som gäller självstyrelsen. Motsvarande bestämmelse fanns i 33 § i 1951 års självstyrelselag. Delegationen konstaterar att frågan om ESK-konventionen är gällande i landskapet bör bedömas enligt det rättsläge som gällde vid tidpunkten för konventionens ratificering, och att ett avtal som satts i kraft på ett sätt som var korrekt enligt den tidigare självstyrelselagen fortfarande bör anses vara bindande utan att nytt bifall behöver inhämtas av lagtinget. Finland ratificerade ESK-konventionen 23.6.1975 och den trädde i kraft i Finland 3.1.1976. Såsom ovan konstaterats bringades konventionen i kraft genom en förordning, vartill lagtingets bifall inte inbegärts. Vid tidpunkten för ratificeringen gällde 1951 års självstyrelselag, som förutsatte lagtingets bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget in-

går bestämmelser, som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen. Med anledning härav har Ålandsdelegationen ovan beskrivit de aktuella paragraferna och förarbetena till dem i 1951 års och 1991 års självstyrelselagar. Det kan för övrigt inte anses att statsmakten ensidigt har behörigheten enligt den valda självstyrelsesystematiken att bedöma om ett internationellt avtal innehåller sådana bestämmelser att de förutsätter lagtingets bifall, och statsmakten kan inte kringgå denna skyldighet genom valet av sättet för transformering.

Närvarande

Orföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare