

Helsingfors/Mariehamn 16.9.2021

Nr 40/21

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
6.7.2021, nr VN/846/2018.

Till Justitieministeriet

Såsom inbegärt utlåtande över utkastet till en regeringsproposition med förslag till Ålands självstyrelselag avger Ålandsdelegationen detta utlåtande. I utlåtandet koncentrerar sig Ålandsdelegationen på de delar som berör Delegationen för Ålandsärenden. Eftersom kapitlet om Ålands ekonomi motsvarar det nuvarande avräkningssystemet, sådant det gäller från den 1 januari 2021 (lag 98/2020), kommenterar Ålandsdelegationen i detta skede inte förslaget 9 kap. Genom lagändringen utökades delegationens roll. Genom lagen om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland (911/2020) ändrades den årliga avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent från och med den 1 januari 2021. Även dessa nya bestämmelser har intagits i propositionsutkastet. Propositionsutkastet bygger i flera avseenden på Ålandskommitténs slutbetänkande som den 16 juni 2017 överläts till justitieministeriet, och över vilket Ålandsdelegationen avgav utlåtande 13.9.2017.

Allmänt

Ålandsdelegationen konstaterar inledningsvis att i självstyrelselagen görs vissa terminologiska förändringar. Benämningen "landskapet Åland" frångås och "Åland" används dels då det åländska territoriet avses, och dels för Ålands självstyrelse som ett offentligrättsligt samfund. *Det att "Åland" har dessa två betydelser kan leda till tolkningssvårigheter i vissa fall.* Benämningen "riket" bibehålls däremot i de situationer där det behövs ett mer allmänt uttryck än t.ex "staten". I vissa fall har begreppen "riksmyndighet" och "kommun" ersatts med "myndighet i riket", som är mer neutralt i förhållande till administrativa reformer i riket. Istället för "landskapslag" föreslås benämningen "lagtingslag", istället för "rikslag" benämningen "riksdagslag". För "Ålands landskapsregering" eller "landskapsregeringen" föreslås "Ålands regering".

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 018-635270

Telefax:
018-635268

Adress i Helsingfors:
Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

Ålandsdelegationen, som föreslås ändra namn till Delegationen för Ålandsärenden (nedan delegationen), ska även framdeles vara ett expertorgan som ger utlåtanden och avgör vissa frågor enligt självstyrelselagen.

Enligt förslaget kommer delegationen dock att ha flera och viktigare uppgifter än Ålandsdelegationen enligt gällande självstyrelselag har. Delegationen kommer inte endast att fungera som "ett expertorgan med uppgift att ge yttranden" (23 § 1 mom.), utan också som ett organ med betydande beslutandemakt. Därutöver kommer den också att ha en viktigare ställning som lösare av behörighetstvister – en funktion som även kan anses ha en viss judiciell betydelse. Dessutom ska delegationens roll i lagstiftningskontrollen stärkas.

Ålandsdelegationen önskar poängtera att alla de föreslagna ändringarna och meruppgifterna på ett märkbart sätt skulle förändra delegationens status och väsentligen öka delegationens ansvar inom självstyrelsesystemet, något som skulle förutsätta förutom ökade resurser att även den beredande personalens roll och betydelse måste noteras i lagtexten. Detta borde även noteras i avsnitt 3.1.2. i propositionen.

Jämlikt förslaget ska delegationens sammansättning och antal medlemmar fortsatt vara densamma som i Ålandsdelegationen, och även sättet för hur medlemmarna utses. I 25 § regleras de fall då en ledamot eller en suppleant avgår, respektive de fall då ett skiljande från uppdraget ska ske genom laga kraft vunnit beslut av domstol. Ålandsdelegationen anser att 25 § 2 mom. är oklart formulerad. Syftet torde vara att ange att Ålands förvaltningsdomstols beslut med anledning av delegationens enhälliga anhållan om skiljande av ledamot får verkställas innan domstolens beslut vunnit laga kraft. Momentet bör omformuleras i enlighet med detta. Dessutom påpekas att i stället för termen "medlem" i delegationen bör benämningen "ledamot" konsekvent användas i 25 § 1 och 2 mom.

De delvis nya uppgifter som föreslås bli påförda delegationen har föranlett en särskild skrivning i 24 § 2 mom., enligt vilken delegationens sammansättning ska vara sådan "att särskild självstyrelserättslig, statsrättslig och europarättslig expertis samt kunnande i offentlig ekonomi är företrädd".

Ålandsdelegationen önskar påpeka att det kommer att vara en krävande utmaning att rekrytera medlemmar till delegationen, som ska kunna representera den mångfasetterade sakkunskap som uppställs i lagförslagets 24 § 2 mom. andra mening.

Kommentarer gällande de föreslagna uppgifterna för delegationen

1. Bedömning av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vid övertagande av behörighet (23 § 2 mom. 1 punkt)

För det fall att Statsrådet och Ålands regering inte kan nå en överenskommelse om bedömningen av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna i de fall då behörighet som avses i den föreslagna 29 § 1 mom. överförs ska delegationen, på sätt som regleras i den föreslagna 29 § 3 mom., istället för Statsrådet och Ålands regering göra den nämnda bedömningen. Enligt 29 § 3 mom. 2 meningens ska de behöriga

ministerierna och Ålands regering då tillhandahålla delegationen sådan information som behövs för bedömningen.

Ålandsdelegationen konstaterar att det är fråga om en ny form av överförande av lagstiftningsbehörighet. Den aktuella uppgiften – att bedöma de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vid övertagandet av ny behörighet – är en ny uppgift, om den genomförs som föreslaget. Ålandsdelegationen önskar härvid särskilt betona vikten av den skyldighet som åläggs de behöriga ministerierna och Ålands regering, eftersom den informationen är helt avgörande för delegationens möjligheter att fullgöra den förutsatta konsekvensanalysen.

2. Lagstiftningskontrollen (33 och 34 §)

I detaljmotiveringen anges att tyngdpunkten för ändringsförslagen angående lagstiftningskontrollen av lagtingslagar ligger på att stärka delegationens ställning som utlå-tandeinstans i situationer då det kan utslutas att den av lagtinget antagna lagstiftningen innehåller oklara behörighetsfrågor. I 33 § 2 mom. intas nämligen en bestämmelse att delegationen genom enhälligt beslut kan bestämma att en lagtingslag får träda i kraft utan att den föredras för republikens president, om delegationen finner att det inte föreligger någon vetorättsgrund. Presidenten kan dock förordna att lagtingslagen trots det ska föredras för presidenten.

Vid lagstiftningskontrollen tas ställning till om landskapslagen överensstämmer med självstyrelselagen och grundlagen. Stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag är fortfarande riksbehörighet enligt 28 § 1 punkten i förslaget, dock med tillägget att en ändring av grundlagen som skulle innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet begränsas inte behöver iakttas vid stiftande av en lagtingslag. Det skulle härigenom bli nödvändigt att beakta denna bestämmelse i den framtida lagstiftningskontrollen. *Ålandsdelegationen konstaterar att denna nyordning riskerar att medföra att befolkningen på Åland inte i framtiden till alla delar kommer att åtnjuta samma grundlagsskyddade fri- och rättigheter som övriga finländare.*

Delegationen ifrågasätter särskilt de förtydliganden som i detaljmotiveringen anförs gällande den nya bisatsen. På sidan 123 anges följande: "Till lagrummet föreslås dock fogat en bisats enligt vilken en ändring av grundlagen, som skulle innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen begränsas, inte behöver iakttas vid stiftandet av en lagtingslag, om detta efter en helhetsbedömning är förenligt med självstyrelsens syften". På sidan 124 anges dessutom bl.a. följande: "Vid lagstiftningskontrollen bör man till grund för övervägandena lägga det ändamål självstyrelsen avser att trygga, självstyrelselagens rätta mening och grund, den självbestämmanderätt för lagtinget och självstyrelsemyndigheterna som självstyrelselagen avser att förverkliga samt ta tillräcklig hänsyn till de tillämpliga bestämmelsernas olika syften och de intressen och samhällsbehov lagstiftaren med dessa velat tillgodose". Vid lagstiftningskontrollen utförs en strikt juridisk bedömning av landskapslagarna, varvid det enligt Ålandsdelegationens uppfattning inte är möjligt att tolka och beakta ovan beskrivna intressen och syften.

Högsta domstolens ställningstagande i stöd av gällande självstyrelselag, att lagtinget anses ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet om en bestämmelse i en landskapslag innebär en uppenbar avvikelse, det vill säga ett brott mot en internationell förpliktelse, och därmed utgör en behörighetsöverskridning, föreslås i och för sig att bli "kodifierat" i propositionsutkastet, men endast genom detaljmotiveringen till den föreslagna 34 §. Detta är kodifieringsmässigt ett "stilbrott", eftersom man rimligen borde ha skrivit in i själva lagrummet att även en uppenbar avvikelse från en internationell förpliktelse som binder självstyrelsen skall anses utgöra grund för Republikens presidents vetorätt, alternativt i lagrummet klart ha markerat det motsatta, att det inte utgör en behörighetsöverskridning.

Förutom den i 23 § 3 mom. föreslagna rätten för delegationen att höra sakkunniga och begära utlåtanden, utpekar inte vare sig den allmänna motiveringen eller detaljmotiveringarna något system för hur delegationen i ett nu aktuellt fall ska kunna få vägledning i frågan huruvida en bestämmelse i en lagtingslag innebär en uppenbar avvikelse i förhållande till ett internationellt avtal som är bindande för självstyrelsen.

Med hänvisning till det ovan angivna ställer Ålandsdelegationen sig kritisk till att den av Högsta domstolen utpekade vetorätten vid en uppenbar avvikelse i förhållande till en internationell förpliktelse inte har kodifierats in i den nu föreslagna lagtexten i 34 §. Därtill borde åtminstone detaljmotiveringen ha utpekat en modell för hur delegationen kan inhämta ett "myndighetsutlåtande" då misstanke om sådan avvikelse föreligger.

Förslagets 33 § 1 mom. förutsätter att delegationen avger utlåtande till justitieministeriet inom två månader från den dag justitieministeriet delgavs beslutet om den antagna landskapslagen. *Det bör anses vara såväl process- som förvaltningsrättsligt felaktigt att tidsfristen för delegationens del räknas från det att lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet. Denna tidsfrist bör självfallet räknas från det beslutet delgavs delegationen.*

Bestämmelserna i den föreslagna 33 § 2 och 3 mom. beträffande den fortsatta processen efter delegationens utlåtande föranleder inte kommentarer från Ålandsdelegationens sida.

3. Ikraftträdande i vissa skyndsamma fall (36 §)

Bestämmelsen motsvarar till sin utformning gällande 20 § 3 mom., dock så att den utökats med de fall då den brådskande åtgärden kan tillgripas, närmare bestämt då ett skyndsamt genomförande av Europeiska unionens lagstiftning eller någon annan internationell förpliktelse som är bindande för Åland är påkallat av särskilda skäl. Dessutom skulle detta förfarande kunna tillgripas om det råder en exceptionell situation på grund av en pandemi, omfattande smittspridning på Åland av en allmänfarlig sjukdom, en naturkatastrof, en kärnkraftsolycka, ett omfattande oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse som förutsätter att en temporär lagtingslag skyndsamt träder i kraft.

Till denna del konstaterar Ålandsdelegationen att nuvarande system fungerat, varför de föreslagna tilläggsfallen då bestämmelsen kan tillämpas inte torde medföra problem för delegationens del.

4. Överenskommelseförordningar (43 §)

Trots att den föreslagna bestämmelsen innefattar vissa "omskrivningar" utgör den inte i sak någon sådan ändring som skulle påverka delegationen och dess arbete.

5. Särbestämmelser inom statens behörighet (48 §)

I 48 § 9 punkt om nya farleder för handelssjöfarten har delegationen, liksom Ålandsdelegationen i nuvarande lag, föreslagits ha rätten att avgöra saken såvida statsmakten och självstyrelsen inte har kunnat komma överens om inrättandet av en sådan ny farled. I lagrummet hänvisas till den föreslagna 55 § om lösningar av behörighetstvister.

Ålandsdelegationen noterar att det nya i sammanhanget är att där Ålandsdelegationen enligt nuvarande lag har den slutliga beslutanderätten vid en nu aktuell meningsskiljaktighet, så föreslås nu att saken av missnöjd part kan föras till Högsta domstolen för avgörande

6. Utlåtande om tillämpningen av självstyrelselagstiftningen (54 §)

Den föreslagna bestämmelsen torde överensstämma med den nuvarande, trots förtydligandet att frågan och därmed delegationens utlåtande uttryckligen ska gälla lagstiftningen om Ålands självstyrelse.

7. Lösning av behörighetstvister (55 §)

Motsvarar gällande bestämmelse, dock med den väsentliga skillnaden att delegationen nu föreslås bli "första instans" att med "bindande verkan" avgöra behörighetstvister, i motsats till nuvarande lags bestämmelse om att Ålandsdelegationen på begäran endast kan ge ett utlåtande, medan det är Högsta domstolen som med bindande verkan kan avgöra en meningsskiljaktighet. Om någonda "parten" inte är nöjd med delegationens beslut kan ärendet föras till Högsta domstolen för avgörande.

Ålandsdelegationen har i stöd av nuvarande lag handlagt ett flertal fall där myndigheter har begärt om delegationens utlåtande vid nu avsedda meningsskiljaktigheter, varvid berörda riks- och landskapsmyndigheter så gott som undantagslöst har valt att respektera delegationens ställningstaganden. Mot den bakgrunden är det motiverat att införa ett system där delegationen ges rätten att avgöra nu aktuella meningsskiljaktigheter, och att Högsta domstolen avgör saken enbart i de fall part inte nöjer sig med beslutet.

8. Beslutsfattande när endast en förvaltningsåtgärd får vidtas i medlemsstaten (77 §)

Enligt bestämmelsen är det, liksom i 59 b § i gällande självstyrelselag, möjligt att av delegationen begära en rekommendation till avgörande, om den åländska myndigheten och statens myndighet inte är överens om vilka åtgärder som staten bör vidta när endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten. Såsom ovan angivits ger delegationen enligt utkastets 54 § på begäran yttranden i frågor som gäller lagstiftningen om Ålands självstyrelse. Delegationen kan ge utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt till Ålands regering och till domstolar. Bestämmelsen i 77 § gör det möjligt för även andra behöriga statliga myndigheter än de som nämns i 54 § och andra åländska myndigheter än Ålands regering att begära en rekommendation av delegationen. Av detaljmotiveringen framgår att om parterna är oeniga om att verkställigheten av Europeiska unionens beslut förutsätter att endast ett förvaltningsbeslut fattas avgörs saken som en behörighetstvist av delegationen enligt 55 § i lagförslaget.

9. Jämkning av ansvarsbelopp (84 §)

Om det uppstår oenighet mellan Staten och Åland om det ansvarsbelopp som avses i 83 § ankommer det på delegationen att avgöra saken.

Detta är en för delegationen helt ny uppgift, som ifall den aktualiseras, kommer att vara såväl kompetens- som arbetskrävande. Part som inte nöjer sig med delegationens beslut kan föra saken till Högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare