**BILAGA TILL UTLÅTANDE HEL7W0523-10**

Till justitieministeriet UTSATT TID: 15.9.2017

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 ett utlåtande av utrikesministeriet om det slutbetänkande som den år 2013 tillsatta Ålandskommittén överlämnade till justitieministeriet den 16 juni 2017 (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 33/2017). Utrikesministeriet har tidigare lämnat två utlåtanden till kommittén, den 25 mars 2014 om behovet att ändra självstyrelselagen (HEL7M0517-18) samt den 10 april 2015 om kommitténs delbetänkande (HEL7M0084-6).

I propositionen föreslås att en helt ny självstyrelselag för Åland stiftas. Den ska ersätta 1991 års självstyrelselag. Syftet är att modernisera lagen och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad nu är fallet.

Ett viktigt syfte med den nu aktuella revisionen är att skapa ett självstyrelsesystem för Åland som är mer dynamiskt och som därmed med tiden och vid behov möjliggör en smidigare överföring av nya behörighetsområden till Ålands lagting.

I propositionen föreslås ett nytt system för fördelning av lagstiftningsmakten mellan riksdagen och Ålands lagting. Lagförslaget innehåller tre förteckningar: 1) en förteckning över behörighetsområden som hör till riksdagen och som inte är aktuella att överföra till Åland, 2) en förteckning över riksdagens sådana behörighetsområden som lagtinget självt kan besluta att överta och 3) en förteckning över behörighetsområden som kan överföras till Åland genom vanlig riksdagslag och med lagtingets samtycke. Den förstnämnda förteckningen kan också ändras, men då ska beslutet fattas i den ordning som gäller vid ändring av självstyrelselagen.

Propositionen innehåller även utökad behörighet för Åland att förhandla och sätta i kraft internationella förpliktelser samt större möjligheter att påverka beredningen av ärenden som avgörs av Europeiska unionens institutioner. Ålands regering föreslås på begäran få delta i Finlands förhandlingar om internationella förpliktelser som gäller ärenden inom lagtingets lagstiftningsbehörighet, alltid då detta är möjligt i den förhandlingskonstellation som föreligger.

Utrikesministeriet lämnar följande utlåtande om propositionen:

I slutbetänkandet har de kommentarer som utrikesministeriet framförde i beredningsskedet beaktats i stor utsträckning. Enligt utrikesministeriets uppfattning har lagförslaget i sin helhet utvecklats i en positiv riktning jämfört med tidigare skeden, inklusive delbetänkandet. Nedan framför utrikesministeriet emellertid ännu några mera principiella kommentarer om ställningstagandena i betänkandet. De tekniska och språkliga kommentarerna till regeringens proposition presenteras däremot i form av ändringsmarkeringar i utkastet till regeringsproposition. Utkastet till proposition finns som bilaga till detta utlåtande.

***Lagens struktur***

Utrikesministeriet välkomnar kommitténs beslut att bereda en modell där alla bestämmelser om självstyrelse finns i en och samma lag. I ett tidigare skede övervägdes även en modell där mer detaljerade bestämmelser om förvaltningen och myndigheterna (dock inte av grundlagskaraktär) var placerade i en separat lag. Enligt utrikesministeriet var alternativet inte fungerande. Detta gällde särskilt bestämmelserna om Europeiska unionen i 9 a kap. Utrikesministeriet anser att det valda alternativet tydligare beskriver hela det regelsystem som gäller Ålands självstyrelse och att alternativet också bättre tjänar dem som ska tillämpa lagen.

***Överföring av lagstiftningsbehörighet***

Det föreslås att de behörighetsområden på Åland som för närvarande omfattas av riksdagens lagstiftningsmakt ska förtecknas i självstyrelselagen på tre sätt:

1. I 26 § i lagförslaget förtecknas statens centrala behörighetsområden, s.k. kärnområden, där lagstiftningsbehörigheten kan överföras till lagtinget enbart genom en ändring av självstyrelselagen, vilket sker i grundlagsordning och med lagtingets samtycke. Bestämmelsen ska således kunna ändras med iakttagande av samma förfarande som följer enligt 69 § i nuvarande självstyrelselag och som gäller för de behörighetsområden som enligt 27 § i samma lag hör till rikets lagstiftningsbehörighet.
2. I 28 § listas sådana behörighetsområden inom riksdagens lagstiftningsmakt som lagtinget efter att reformen trätt i kraft kan överta. Den föreslagna tekniken för övertagande av behörighet är ny. Det är enligt 29 § i lagförslaget ändå alltid nödvändigt att de åländska myndigheterna först överlägger och avtalar med statsrådet om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av övertagandet.
3. I 30 § i lagförslaget listas de behörighetsområden som faller under riksdagens lagstiftningsmakt och där behörigheten kan överföras till lagtinget genom en lag som stiftas i enkel lagstiftningsordning och med lagtingets samtycke. Motsvarande teknik ingår redan i 29 § i den nuvarande självstyrelselagen, men gäller där endast ett begränsat antal rättsområden.

Med beaktande av bestämmelserna i lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet (262/2003) hör förhållandet till utländska makter (26 § 5 punkten i lagförslaget) och utrikeshandeln (26 § 6 punkten i lagförslaget) till utrikesministeriets ansvarsområde. Båda dessa ingår i de kärnområden som räknas upp i 26 § i lagförslaget. Detta innebär att lagstiftningsbehörigheten på dessa områden kan överföras till Ålands lagting endast genom en ändring av självstyrelselagen, som sker i grundlagsordning och med lagtingets samtycke. Utrikesministeriet omfattar detta synsätt.

***Nordiskt samarbete***

Enligt utrikesministeriets uppfattning påverkar den nya självstyrelselagen inte Ålands ställning i det nordiska samarbetet, som fortfarande regleras av Ålandsdokumentet som godkändes av de nordiska samarbetsministrarna den 3 oktober 2007. Enligt utrikesministeriet är det emellertid sannolikt att den behörighet att förhandla om internationella avtal på Finlands regerings vägnar som i lagförslaget föreslagits för Åland mest sannolikt utnyttjas i fråga om samarbete mellan Åland och ett eller flera nordiska länder.

***Demilitariserad och neutraliserad status (3 §)***

Utrikesministeriet har i sitt utlåtande om delbetänkandet konstaterat att ministeriet inte ser något behov av att ta in en bestämmelse om Ålands demilitariserade och neutraliserade status i lagen, med beaktande av att det avtalats om detta genom konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering (FördrS 1/1922) och fördraget angående Ålandsöarna med dåvarande Sovjetunionen (FördrS 24/1940). Utrikesministeriet konstaterade samtidigt att bestämmelsen då närmast kunde innehålla en hänvisning till de nämnda fördragen. Lagförslagets 3 § har nu formulerats så att det i paragrafen konstateras att Åland är demilitariserat och neutraliserat enligt folkrätten. Hänvisningar till konventionen och fördraget har tagits in i motiveringen till paragrafen, där det dessutom sägs att konstaterandet i paragrafen inte är avsett att ändra på det rådande läget utan endast är deklaratoriskt till sin natur. Utrikesministeriet ser inga hinder för att bestämmelsen godkänns i föreslagen form. Däremot har utrikesministeriet två förslag som gäller motiveringen till bestämmelsen.

I detaljmotiveringen till paragrafen hänvisas det på behörigt sätt till det internationella fördraget och den internationella konventionen, där det har avtalats om demilitarisering och neutralitet. Utrikesministeriet föreslår att det till detaljmotiveringen fogas ett omnämnande om att *Ålands demilitarisering och neutralisering har ansetts ha en regional, europeisk sedvanerättslig status.* Detta konstateras också i den allmänna motiveringen.

I propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen konstateras i fråga om 3 § att ”***Konsekvensen*** *av bestämmelsen är att denna status inte kan ändras annat än i grundlagsordning och med lagtingets bifall.*” I den föregående meningen konstateras att den föreslagna bestämmelsen är deklaratorisk och en bekräftelse av rådande läge. Därför föreslår utrikesministeriet att den mening som gäller konsekvensen av bestämmelsen ska strykas.

***Ålands område (4 §)***

I avsnitt 1.5 i allmänna motiveringen samt i detaljmotiveringen till 4 § anges det hur Ålands område fastställs. Den föreslagna 4 § motsvarar till innehållet gällande bestämmelser. I detaljmotiveringen nämns dessutom att ett samråd mellan statsrådet och Ålands regering om möjligheten att utvidga landskapets behörighet i ett sådant fall att Finlands behörighet utvidgas utöver territorialvattengränsen baserar sig på en ny allmän bestämmelse som ingår i 50 § i lagförslaget.

Utrikesministeriet har vissa närmast terminologiska kommentarer som har samband med havsrättskonventionen. Kommentarerna har förts in direkt i det finskspråkiga utkastet till regeringsproposition i form av ändringsmarkeringar. Det bör dock konstateras att man i den svenskspråkiga betänkandetexten dessutom ska beakta att i översättningen av havsrättskonventionen används ”angränsande zon” för det finskspråkiga ”lisävyöhyke” (inte ”tilläggszon”) och att enligt 3 § i lagen om gränserna för Finlands territorialvatten begränsas det inre territorialvattnet på havssidan av en bruten linje som bildas av baspunkterna och på landsidan av strandlinjen (s. 116 i betänkandet: ”Enligt lagen om gränserna för Finlands territorialvatten (463/1956) justeras den brutna linjen för det inre territorialvattnets yttre gräns ~~mot landssidan~~, dvs. baspunkterna, med trettio års mellanrum.”)

***Samordning i statsrådet av Ålandsfrågor (52 §)***

I betänkandet föreslås en mekanism för att samordna Ålandsärenden i statsrådet. Syftet med mekanismen är att säkerställa möjligheten till dialog på politisk nivå i ärenden som har principiell eller stor betydelse för Åland utan att skapa ett formellt behandlingsorgan. I statsrådet borde ärendet vid behov kunna beredas av en sammansättning bestående av den behöriga ministern, justitieministern, den minister som förordnats att föredra Ålandsärenden, om denna är någon annan än justitieministern, och Ålands lantråd under statsministerns ledning. Initiativ till en sådan behandling kan tas av Ålands regering eller av det behöriga ministeriet. Denna förberedande dialog skulle inte ingripa i statsrådets eller det behöriga ministeriets beslutsfattande eller i beredningen av ärenden i ministerutskotten.

Utrikesministeriet ser inga hinder för att en sådan mekanism inrättas och fäster uppmärksamhet vid att syftet med mekanismen i fråga inte är att ingripa i beredningen och behandlingen av ärenden i ministerutskotten, såsom EU-ministerutskottet eller i det gemensamma mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Utrikesministeriet har positiva erfarenheter av samarbetet med Ålands landskapsregering i kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering. Kontaktgruppen inrättades 1998 genom beslut av den dåvarande utrikesministern Tarja Halonen. Kontaktgruppen har tillsatts i syfte att utveckla och öka Ålandsexemplets användning i internationella sammanhang samt i syfte att även på annat sätt öka informationen om samt kontakterna till Åland.

***Internationella avtal (67–72 §)***

Utrikesministeriet har deltagit i beredningen av bestämmelserna om internationella avtal (10 kap.) och motiveringen till dessa bestämmelser.

I förslaget till ny självstyrelselag föreslås att Ålands regering får utökad rätt att på begäran delta i sådana förhandlingar om internationella förpliktelser som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Dessutom föreslås Åland få utökade befogenheter i fråga om fördrag som Ålands regering på begäran i vissa fall kan befullmäktigas av riksmyndigheterna att förhandla fram. Bemyndigande att förhandla kunde gälla såväl lagtingets nuvarande behörighetsområden när den nya lagen träder i kraft som sådana nya behörigheter som lagtinget senare övertar av riksdagen. Befullmäktigandet att underteckna ett sådant avtal beviljas av republikens president, varefter lagtinget godkänner avtalet. Avtalet sätts i kraft genom en landskapslag och landskapsförordning.

I propositionen konstateras att i praktiken innebär ny lagstiftningsbehörighet att statsrådet i högre grad än tidigare måste vinnlägga sig om att hålla Ålands regering underrättad om förhandlingar om internationella förpliktelser. Till den del nya behörighetsområden överförs till lagtinget, ökar även behovet framöver av att begära samtycke av lagtinget till fördrag inom dess lagstiftningsbehörighet.

Utrikesministeriet instämmer i dessa slutsatser. Utrikesministeriet håller också med om att det i detta skede inte är möjligt att slutligt bedöma om eller i vilken utsträckning ny lagstiftningsbehörighet på Åland leder till behov av resursförstärkningar i fråga om ministeriernas arbete med internationella förpliktelser eller EU-ärenden. Det kan emellertid bedömas att de åländska myndigheterna åtminstone till en början behöver ytterligare anvisningar av utrikesministeriets enhet för EU-rättsliga frågor och traktaträtt om vilka verkningarna av ett bemyndigande att förhandla är för Åland. Därför föreslår utrikesministeriet att det till avsnitt 1.8.7 Aktörerna i självstyrelsesystemet även fogas ett omnämnande om utrikesministeriets roll i förhållande till Åland i det samarbete som gäller internationella förpliktelser. Tillägget kunde vara t.ex.: *”Även utrikesministeriet deltar kontinuerligt i det samarbete som gäller internationella förpliktelser. Utrikesministeriet har utarbetat en fördagshandbok, Valtiosopimusopas, som innehåller anvisningar om beredning och ikraftsättande av internationella fördrag och EU-avtal. Handboken innehåller anvisningar om hur Ålands särställning ska beaktas vid beredningen och ikraftsättandet av internationella förpliktelser.*”

I fråga om internationella förpliktelser föreslår utrikesministeriet följande kompletteringar till propositionen.

Utrikesministeriet föreslår att sista meningen i första stycket i motiveringen till 71 § (*Bemyndigande för Ålands regering att förhandla*) som lyder: ”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*” ändras så att meningen lyder: ”En sådan internationell förpliktelse som Ålands regering framförhandlat med stöd av ett bemyndigande är att betrakta som en traktat *där Åland agerar på Finlands regerings vägnar* *(Acting on behalf of the Government of the Republic of Finland*)” och flyttas till motiveringen till 72 §. Den nya formuleringen överensstämmer med definitionen av en traktat i artikel 2 stycke 1 punkt a i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32–34/1980). Enligt den definitionen avses med traktat en internationell överenskommelse sluten mellan stater. Exempelvis när Färöarna eller Grönland ingår ett fördrag för Danmarks regerings del konstateras i fördragets ingress att ”*Considering that the Government of the Faroes (eller på motsvarande sätt Greenland) concludes this agreement on behalf of the Kingdom of Denmark pursuant to Act on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes (eller på motsvarande sätt Greenland)*”.

Utrikesministeriet framhåller att på ett bemyndigande att förhandla som riket beviljar Åland är grundlagsutskottets tolkningspraxis som det hänvisas till i motiveringen till 71 § inte direkt tillämplig (GrUU 14/2010 rd, GrUU 19/2010 rd, GrUU 14/2014 rd, GrUU 66/2014 rd). Det föreslagna bemyndigandet för Ålands regering att förhandla är inte en delegering av behörigheten att ingå avtal till ett ministerium, som utlåtandena gäller. Därför föreslår utrikesministeriet att hänvisningen till grundlagsutskottets nämnda tolkningspraxis kunde göras genom att i motiveringen konstatera att man analogt i dessa utlåtanden kan hitta stöd för hur bemyndigandet i 71 § 1 mom. ska avgränsas (exakthet och noggrann avgränsning).

Utrikesministeriet föreslår att den text i motiveringen till 72 § där förarbetena till 93 § i grundlagen beskrivs stryks som obehövlig. Utrikesministeriet föreslår också att sista meningen i första stycket i motiveringen till 72 § ska strykas. Meningen i fråga lyder ”Den utrikespolitiska ledningen gör således den slutliga utrikespolitiska bedömningen om den internationella förpliktelsen”. När en underteckningsfullmakt godkänns är det inte enbart fråga om en utrikespolitisk bedömning, utan då utvärderas också t.ex. om det framförhandlade avtalet håller sig inom gränserna för bemyndigandet samt avtalets förhållande till EU-rätten.

När det gäller lagstiftningsordningen för 71 och 72 § i lagförslaget (avsnitt 7) föreslår utrikesministeriet att behörigheten för statsrådets allmänna sammanträde att enligt 71 § ge ett bemyndigande till Åland ska motiveras. Man kan få vägledning för detta t.ex. av att enligt 3 § 7 punkten i reglementet för statsrådet beslutas vid statsrådets allmänna sammanträde om tillsättning av en delegation för förhandlingar om fördrag och för andra internationella förhandlingar, när ärendet gäller flera än ett ministerium och beslutanderätten inte ankommer på republikens president.

Utrikesministeriet påpekar också att lagförslaget inte innehåller bestämmelser om uppsägning av avtal som Åland förhandlat fram. Eftersom uttrycklig reglering saknas sker en uppsägning enligt utrikesministeriets uppfattning enligt förfarandet i 93 § i grundlagen.

Förslaget innehåller inte någon bestämmelse om ansvaret för det nationella genomförandet av internationella förpliktelser som avses i 71–72 §. Därför föreslår utrikesministeriet att man ska överväga en bestämmelse, enligt vilken Ålands regering ska svara för det nationella genomförandet av internationella förpliktelser som Åland har förhandlat fram med stöd av 71 §. I ett fall där riket är skyldigt att ersätta en skada som orsakats av att en internationell förpliktelse som Åland har förhandlat fram har genomförts bristfälligt eller felaktigt, ska Åland svara för ersättningarna till riket.

***EU-domstolsärenden***

Enligt 13 § i reglementet för statsrådet (262/2003), 1 § 20 punkten i statsrådets förordning om utrikesministeriet (1171/2005) och 41 § i arbetsordningen för utrikesministeriet (550/2008) hör det till utrikesministeriets uppgifter att företräda Finland i Europeiska unionens domstolar och vid överträdelseförfaranden som gäller Finland i egenskap av medlem av Europeiska unionen. Detta gäller i regel också ärenden som har samband med Åland. Därav följer två kommentarer som gäller motiveringen till regeringens proposition:

För det första konstateras i motiveringen till 80 § att ”*Om kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande eller väcker talan mot Finland på grund av åtgärder eller underlåtelser från landskapets sida, ska statsrådet inte mot Ålands regerings vilja omfatta kommissionens ståndpunkt eller medge talan på ett sådant sätt att det förhindras att frågan om EU-rättens riktiga tolkning förs till EU-domstolen för avgörande.*”

Detta krav som framförs i motiveringen går längre än formuleringen i 80 § 2 mom., som endast förpliktar till en strävan att samordna ståndpunkterna, och om detta inte lyckas, ska Finlands ställningstagande formuleras så att landskapets ståndpunkt framgår. Ingenstans ges Ålands regering en ovillkorlig rätt att besluta om innehållet i den ståndpunkt som Finland framför.

Således föreslår utrikesministeriet att denna mening ska strykas (förslaget har införts i form av en ändringsmarkering i utkastet till regeringsproposition).

För det andra konstateras i motiveringen till 81 § som gäller Ålands deltagande i handläggningen vid EU-domstolen att när också Åland deltar kommer Finland att ha två företrädare, dvs. statsombudet och Ålands representant.

När en representant för Åland deltar i den muntliga förhandlingen, är denne inte automatiskt jämbördig med statsombudet som representant för Finlands regering, utan fungerar vanligtvis som en sådan sakkunnig som avses i artiklarna 20.4 och 32 i stadgan för Europeiska unionens domstol. I motsats till vad motiveringen låter förstå, krävs det inte bara godkännande av domstolen för att Ålands representant ska kunna representera Finlands regering, utan för detta krävs alltid ett särskilt bemyndigande av utrikesministern. Om bemyndigande ges i ett enskilt ärende, kan Ålands representant föra talan antingen ensam eller tillsammans med statsombudet som representerar Finlands regering. Det sistnämnda kräver enligt domstolens praktiska anvisningar tillstånd av domstolen. Ett sådant tillstånd, dvs. att det är två representanter som håller anföranden, beviljas endast om det är ”*befogat med hänsyn till målets beskaffenhet eller då det är fråga om ett särskilt komplicerat mål*”.

Således föreslår utrikesministeriet att motiveringen korrigeras och förtydligas till denna del så att huvudregeln anges först, dvs. att det är statsombudet som representerar Finland. Därefter nämns möjligheten att en representant för Ålands regering kan delta som sakkunnig i det muntliga förfarandet tillsammans med statsombudet. Till sist nämns situationen där Ålands representant bemyndigas av utrikesministeriet att representera Finland (textförslag har införts i utkastet till regeringens proposition i form av en ändringsmarkering).

I avsnittet Det gällande rättsläget och bedömning av det behandlas också en eventuell oenighet i frågan om jämkning mellan staten och Åland av ersättningsansvaret (avsnitt 1.8.3, rubrik ”*Ålands befogenheter i EU-ärenden*”). I motiveringen jämförs en sådan tvist med en skiljemannaprocess. Utrikesministeriet föreslår att denna jämförelse med en skiljemannaprocess stryks i motiveringen. Att det är statsrådet och Ålands regering som är varandras motparter i saken innebär inte i sig att situationen påminner om ett skiljeförfarande. Jämförelsen med en skiljemannaprocess verkar inte heller vara lämplig, eftersom jämkningsärenden enligt förslaget i sista hand kunde avgöras av högsta domstolen. Genom ett skiljeförfarande avgörs ärendet däremot i regel slutligt av en skiljeman.

***Mänskliga rättigheter***

I den allmänna motiveringen till propositionen (avsnitt 1.3 Självstyrelselagens ställning i författningen) konstateras att *frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter hör till rikets lagstiftningsbehörighet*. Eftersom konventioner om mänskliga rättigheter ofta har samband med Ålands behörighet (t.ex. språkliga rättigheter) föreslås det att meningen i fråga stryks.

Finlands regering är med stöd av internationella och regionala människorättsförpliktelser skyldig att sammanställa periodiska rapporter om genomförandet av bestämmelserna i konventionerna till Förenta nationernas och Europarådets konventionsövervakande organ. Enligt utrikesministeriets uppfattning kan den regelbundna rapportering som har samband med konventionerna om mänskliga rättigheter och de slutsatser och rekommendationer som denna rapportering ger upphov till bidra till att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna på Åland bevaras i enlighet med 2 § 2 mom. i den föreslagna självstyrelselagen.

Den information om Ålands särskilda självstyrande ställning som ska ges till de konventionsövervakande organen kan fogas till regeringens periodiska rapporter eller också kan det övervägas om Ålands landskapsregering i tillämpliga delar kunde sammanställa en separat bilaga som fogas till regeringens periodiska rapporter. Dessutom kan en representant för det självstyrande Åland vid behov kallas till regeringens delegation när delegationen deltar i behandlingen av de periodiska rapporterna i Förenta nationerna och Europarådet.

Det ska ställas upp realistiska mål för det skydd av Ålands särställning som eftersträvas genom den periodiska rapporteringen. Det kan antas att mervärdet av detta snarast vore en direkt dialog mellan åländska självstyrelsemyndigheter och de konventionsövervakande organen samt en ökad medvetenhet om Ålands särställning samt upprätthållande av denna medvetenhet. Dessutom konstaterar utrikesministeriet att klagomålsförfarandena enligt internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter kan erbjuda skydd för enskilda personer eller grupper av personer på Åland, som upplever att deras rättigheter som skyddas genom konventionerna har kränkts.

Statssekreterare Peter Stenlund

Rättschef Päivi Kaukoranta

Bilagor: Utrikesministeriets kommentarer till det utkast till regeringsproposition som finns som bilaga till betänkandet