Justitieministeriet

Utlåtande över slutbetänkandet Ålands självstyrelse i utveckling

**1 Kap. Ålands självstyrelse**

*Inget att anföra*

**2 kap. Lagtinget och Ålands regering**

*Inget att anföra*

**3 kap. Åländsk hembygdsrätt**

Enligt 12 § i den gällande självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har den som har hembygdsrätt rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning. Bestämmelser om tjänstgöring vid lots- och fyrinrättningen föreskrivs i rikslag. Denna bestämmelse har ingått i självstyrelselagen sedan år 1920 men någon sådan lagstiftning har aldrig utfärdats.

I den föreslagna nya 19 § i självstyrelselagen föreslås det att om fullgörande av värnplikt ska föreskrivas följande: ”Den som har hembygdsrätt är befriad från skyldigheten att fullgöra värnplikt. Detta gäller dock inte den som efter att ha fyllt 12 år har flyttat till Åland. Bestämmelser om obligatoriskt deltagande i verksamhet för landets civila försvar på Åland för den som är befriad från värnplikt enligt denna lag utfärdas genom lagtingslag.”

Som det konstateras redan i det utlåtande som försvarsministeriet gav på delbetänkandet från Ålandskommittén 2013 (FI.PLM-2015-1924), har syftet med självstyrelselagen från första början inte varit att befria de ålänningar som har hembygdsrätt från att fullgöra värnplikt. Befrielsen har berott på avsaknaden av lagstiftning och ersättande tjänstgöring. Enligt försvarsministeriets syn innebär befriandet av ålänningarna från värnplikten på det föreslagna sättet en avvikelse från skyldigheten att försvara landet, om vilken föreskrivs i grundlagen.

I slutbetänkandet föreslås att i stället för om värnplikt ska det föreskrivas om obligatoriskt deltagande i civilt försvar, om vilket ska föreskrivas genom en lagtingslag. Enligt detaljmotiveringen avses med civilt försvar civila uppgifter och funktioner, organiserandet av sådana i avsikt att förbereda sig inför kriser och förhöjd beredskap samt i första hand åtgärder för att skydda civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna i krissituationer. Enligt motiveringen kunde sådana uppgifter komma i fråga som sköts inom ramen för rikets civiltjänstgöring eller inom vilka som helst andra sektorer bara de hör till lagtingets behörighetsområde. I motiveringen konstateras att i den kommande lagtingslagen kunde på motsvarande sätt som i civiltjänstlagen föreskrivas om grundutbildning, samhällsnyttig arbetstjänst av civil karaktär, kompletterande tjänstgöring, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering inom de områden där lagtinget har lagstiftningsbehörighet.

Ur försvarsmaktens synvinkel skulle den i slutbetänkandet föreslagna befrielsen från värnplikten utgående från hembygdsrätt försvaga förmågan till militärt försvar, ställa andra finländare i ojämlik ställning i förhållande till ålänningar och försvaga den allmänna värnpliktens status. Definitionen på det föreslagna obligatoriska civila försvaret är dessutom oklar, de begrepp som anslutits till den är svåra att förstå och innehållet i tjänstgöringen står redan principiellt i obalans i förhållande till civiltjänstlagen och värnpliktslagen.

Det måste också anses problematiskt att bestämmelser om deltagande i verksamhet som anknyter till landets civila försvar ska ingå i en lagtingslag. Försvaret av landet är en av rikets kärnuppgifter och hör i behörighetsfördelningen klart till rikets och inte till landskapets behörighet. Det föreligger en uppenbar konflikt mellan innehållet i begreppet civilt försvar och den behörighet som enligt förslaget ankommer på landskapet. Det att ett delområde av försvaret och beredskapen lösgörs till en uppgift för landskapet främjar varken totalförsvaret eller samordningen av beredskapen. I slutbetänkandet nämns (s. 126) ännu i fråga om detta: ”Frågan om i vilken omfattning sådan tjänstgöring införs bedöms av lagtinget”. Enligt försvarsministeriets syn är saken för vagt uttryckt. Det ställer medborgare som bor i olika delar av Finland i ojämlik ställning vad gäller längden på den tjänstgöring som grundar sig på skyldighet.

Som ett enskilt påpekande konstaterar försvarsministeriet ännu att det i betänkandet (s. 126) nämnda argumentet för att slopa värnplikten ”kommandospråket är finska även i svenskspråkiga truppförband” enligt huvudstabens syn inte är relevant. Finska medborgare med svenska som modersmål kan inte på denna grund försättas i ojämlik ställning sinsemellan bara utgående från var de är bosatta. För de värnpliktiga som har svenska som modersmål har tjänstgöringen ordnats på lämpligt sätt.

Enligt försvarsministeriets syn utgör inte heller demilitariseringen ett argument för att befria ålänningarna från värnplikten. Också för närvarande ordnas det årligen uppbåd på Åland med stöd av värnpliktslagen, och en ålänning kan fullgöra sin beväringstjänst på normalt sätt, i likhet med andra som har svenska som modersmål.

Försvarsministeriet understöder inte att bestämmelsen om fullgörande av värnplikt i självstyrelselagen stryks. Det är emellertid ändamålsenligt att uppdatera bestämmelsen till följd av de ändringar som skett på annat håll i samhället och i lagstiftningen. Vidare påpekar försvarsministeriet att de problem som uppkommit i rättspraxis med anknytning till ålänningars värnplikt har gällt situationer där en mansperson flyttar från Åland, antingen utomlands eller till en annan ort i Finland. I propositionen borde man försöka lösa oklarheterna gällande dessa personers juridiska ställning.

Som försvarsministeriet har konstaterat i sitt utlåtande till Ålandskommittén, förhåller sig ministeriet positivt till att det görs en utredning av möjligheten att ordna tjänstgöring som ersätter vapentjänst för invånarna på Åland. Försvarsministeriet anser att det, i stället för det nu föreslagna, är möjligt att föreskriva om en skyldighet för varje man som har hembygdsrätt att fullgöra sådan tjänstgöring som avses i civiltjänstlagen (1446/2007), och detta kan åstadkommas med relativt små ändringar som beaktar Ålands särdrag.

**4 kap. Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden**

*Inget att anföra*

**5 kap. Lagstiftningen**

I den föreslagna 26 § föreskrivs följande om riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland:

*”Riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i fråga om*

*13) befolkningsskydd vid försvarstillstånd eller undantagsförhållanden och vid förberedelse inför dessa, dock så att beslut om förflyttning av personer som är bosatta på Åland till en ort utanför kan fattas enbart med Ålands regerings samtycke,”*

Punkten motsvarar 27 § 1 mom. 28 punkten i gällande självstyrelselag. Bestämmelsen bör granskas mot de internationella fördrag som förpliktar Finland samt beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd.

Med stöd av flera artiklar (artiklarna 4, 6 och 7) i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering (1/1922) är Finland skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga Ålands territorium i olika situationer. Åland är därmed inte en sådan ”oförsvarad ort” som avses i Genèvekonventionen (tilläggsprotokoll I, artiklarna 59 och 60).

Med stöd av artiklarna 57 och 58 i Genèvekonventionens tilläggsprotokoll I och den finska lagstiftningen om undantagsförhållanden ska militärmyndigheterna vidta alla nödvändiga och operativt möjliga åtgärder för att skydda civilbefolkningen och vid behov för att förflytta den från krigsoperationsområdet eller från ett område som hotas av anfall. Färdriktningar, transporter och placeringsområden fastställs på operativa och logistiska grunder och de kan också rikta sig ut från åländskt territorium. Man borde inte bli tvungen att invänta beslut av Ålands regering innan evakueringen verkställs.

Punkten i fråga bör ändras så att samtycke av Ålands regering inte ska förutsättas. Förflyttning av befolkningen är en extrem åtgärd, som kan ha en betydande dimension för det militära försvaret. Modern krigföring, militära konflikter och beredskap inför kriser kan förutsätta till och med mycket snabba åtgärder.

Punkt 12 i samma paragraf bör kompletteras i enlighet med exemplet i 27 § 34 punkten i gällande självstyrelselag. Enligt denna 27 § 34 punkt i självstyrelselagen hör också ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Begreppet ordningsmakt är mera vidsträckt än polisverksamhet och står i överensstämmelse med demilitariseringsfördragen. Försvarsministeriet påpekar också att det inte ingår några bestämmelser om Gränsbevakningsväsendet i den föreslagna självstyrelselagen, vilket det gör i den nuvarande.

I 14 punkten i samma paragraf ska det föreskrivas om att landets försvar hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet, med undantag av vad som föreskrivs om värnplikt i 19 §. Riksdagens lagstiftningsbehörighet bör inte begränsas på det föreslagna sättet i fråga om värnplikt. Sina påpekanden gällande värnplikten har försvarsministeriet tagit upp i punkt 3 i utlåtandet och i den del som behandlar bedömningen av grundlagsenligheten.

**6 kap. Den dömande makten**

*Inget att anföra*

**7 kap. Förvaltningen**

I 48 § i det kapitel som gäller förvaltningen föreskrivs om särbestämmelser gällande statens behörighet. Enligt paragrafen ska det vid skötseln av de förvaltningsärenden som hör till statens behörighet beaktas att flygledningens språk i det åländska luftrummet är svenska och engelska (punkt 11). Enligt motiveringen bör det föreskrivas att vid sidan av det internationellt använda engelska språket ska svenska vara flygledningens språk, eftersom åländska piloter och även andra svenskspråkiga bör ha rätt att använda svenska i kontakterna med Mariehamn och flygledningen. I motiveringen konstateras det att detta är en fråga som påverkar tryggheten för piloterna och flygtrafiken och i kritiska situationer kan det utvecklas till en fråga som påverkar flygsäkerheten.

Förslaget att skapa ett sådant område där man förfar på annat sätt än i Finlands övriga luftrum, bör enligt försvarsministeriets syn på saken inte understödas. Den helhet som regelverket om luftfarten bildar hör entydigt till rikets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelsen tar inte heller ställning till språkkraven i fråga om andra flygtrafiktjänster vid sidan av flygledningen och orsakar förvirring i fråga om regelverket om luftfarten som helhet. Försvarsministeriet anser att det inte är nödvändigt att ändra det nuvarande regelverket, utan att tillräckligt språkkunnig personal på annat sätt bör hittas för flygledningsuppgifterna. Flygsäkerheten bör garanteras i alla förhållanden.

Försvarsministeriet anser det viktigt att finskan behålls som ett möjligt bruksspråk i fråga om luftfarten inom rikets hela territorium, också inom Ålands demilitariserade zon. Ålands flygledningstjänster kan också användas av statsfartyg i utmanande förhållanden t.ex. i handräckningsuppdrag, varvid samordning som sker på finska kan vara en förutsättning för att verksamheten ska vara smidig. Också i plötsliga territorieövervakningsuppdrag kan man behöva kommunicera med flygledningen när den verksamhet som gäller tryggandet och övervakningen av den territoriella integriteten samordnas. Följaktligen anser försvarsministeriet att den nuvarande författningsgrunden gällande flygledningens språkkrav inte bör ändras.

**8 kap. Initiativ, samråd, hörande, bistånd och behörighetstvister**

Bestämmelser om bistånd föreslås ingå i 53 § i lagen. När det förskrivs om bistånd kunde också de bestämmelser som gäller försvarsmaktens handräckning till de åländska myndigheterna preciseras. I denna sak har i samarbete med justitieministeriet beretts en utredning, som kunde utnyttjas bättre i samband med att självstyrelselagen revideras. I slutbetänkandet (s. 38) hänvisas det också till denna utredning av verkställandet på Åland av de uppgifter som föreskrivs för försvarsmakten och anknyter till stödjandet av andra myndigheter (HARE PLM001:00/2014, 17.4.2015), vilken har utarbetats i samarbete mellan försvarsministeriet och justitieministeriet.

I slutbetänkandet konstateras i fråga om den utredning som nämns ovan att ”en av utredningens slutsatser är att det råder olika uppfattningar mellan riket och landskapet om i hurdana myndighetsstödssituationer och i vilken mån de internationella fördrag som garanterar Ålands särställning tillåter försvarsmaktens närvaro på Åland. Vidare sägs att Ålands särställning och de krav den ställer på myndigheternas verksamhet, i synnerhet när det är fråga om försvarsmaktens myndighetsstöd, inte alltid har beaktats i lagberedningen.”

Följaktligen bör det övervägas att till lagen foga en bestämmelse som motsvarar den iakttagna förvaltningspraxisen, där det konstateras att försvarsmakten i normala förhållanden kan ge landskapets och rikets myndigheter på Åland handräckning som stämmer överens med de civila myndigheternas befogenheter och uppgifter för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.

Handräckning som försvarsmakten ger grundar sig alltid på en situation där den ansvariga myndighetens egna resurser inte ensamma räcker till och där ett special- eller nödläge pågår. Handräckning baserar sig alltid på en av den ansvariga myndigheten specificerad begäran om handräckning. Ofta är försvarsmakten den enda part som klarar av att ge det stöd som behövs.

**9 kap. Ålands ekonomi**

*Inget att anföra*

**10 kap. Internationella förpliktelser**

*Inget att anföra*

**11 kap. Ärenden som gäller Europeiska unionen**

*Inget att anföra*

**12 kap. Ämbetsspråk och språkliga rättigheter**

*Inget att anföra*

**13 kap. Särskilda bestämmelser**

*Inget att anföra*

**14 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

*Inget att anföra*

**Förhållandet till grundlagen samt lagstiftningsordning**

I delbetänkandet behandlas bestämmelsen i 127 § i Finlands grundlag, som ligger till grund för skyldigheten att försvara landet och enligt vilken varje finsk medborgare är skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Vidare behandlas 12 § om fullgörande av värnplikt i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Innehållet i skyldigheten att försvara landet definieras inte närmare i grundlagen. Enligt motiveringen till grundlagen omfattar den utöver militärt försvar också andra sätt att försvara fosterlandet och bistå försvaret. Enligt motiveringen omfattar bestämmelsen värnplikt vid försvarsmakten och i anknytning till detta skyldighet att delta i annan utbildning som tjänar försvarssyftet. Bestämmelsen gäller också den civiltjänst som ersätter beväringstjänsten. Genom lag ska man därmed också i fortsättningen kunna föreskriva om ersättande tjänstgöringsskyldighet för dem som under fredstid är befriade från väpnad tjänst och vapenfri tjänst. Om militärtjänst för kvinnor ska fortsättningsvis kunna föreskrivas så att den baserar sig på frivillighet. I motiveringen konstateras det vidare att i 12 § i självstyrelselagen för Åland finns specialbestämmelser om annan tjänstgöring som ersätter fullgörandet av värnplikt för de personer som har hembygdsrätt på Åland.

Enligt 127 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar genom lag. En bestämmelse som motsvarar 127 § i grundlagen fanns redan i 75 § 1 och 3 mom. i regeringsformen. Det är också värt att notera att man ska skilja mellan begreppen ordnande av ersättande tjänstgöring och befrielse från militärt försvar. Den 19 § som föreslås i slutbetänkandet är till flera delar bristfällig i fråga om de centrala begreppen och motiveringen.

Enligt försvarsministeriets syn är det problematiskt och orsakar ovisshet och det inverkar på totalförsvaret, om man ändrar självstyrelselagen så att ur den stryks bestämmelserna om tjänstgöring som ersätter vapentjänst. Om ålänningarna befrias från att fullgöra värnplikten och från den tjänstgöring som ersätter denna, innebär det att man avviker från det skyldighet att försvara landet som föreskrivs i grundlagen och som gäller varje finsk medborgare. Samtidigt innebär det att medborgarna inte längre är jämlika.

Med tanke på den nuvarande grundlagens legalitetsprincip är det nödvändigt att en mera exakt bestämmelse på lagnivå om innehållet i skyldigheten att försvara landet sätts i kraft samtidigt med ändringarna av självstyrelselagen.

**Övrigt**

Försvarsministeriet påpekar att det vid den fortsatta beredningen särskilt bör beaktas att sakkunskapen på försvar, säkerhet och beredskap utnyttjas tillräckligt.

Den svenska översättningen skickas senare.

**Utlåtandet har sänts via det elektroniska systemet lausuntopalvelu.fi**