



VNK/246/03/2015

10.4.2015

Justitieministeriet

Referens Begäran om utlåtande 6.2.2015 OM/60/08/2013

**Ärende Ålands parlamentariska kommittés 2013 delbetänkande**

Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till reform av Ålands självstyrelsesystem. Kommittén lämnade den 28 januari 2015 ett delbetänkande med riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 6/2015). Ett slutbetänkande ska lämnas senast den 30 april 2017.

Justitieministeriet har bitt statsrådets kansli att ge sitt utlåtande över kommitténs delbetänkande senast den 10 april 2015. Ministeriets utlåtande betonar aspekter som gäller dess uppgifter för samordning särskilt vid beredningen av Europeiska unionens (EU) ärenden. Utlåtandet kompletterar de utlåtanden som statsrådets kansli gav till den parlamentariska arbetsgruppen för Åland den 28 september 2012 (VNK/1172/03/2012) och till Ålands parlamentariska kommitté den 26 mars 2014 (VNK/283/80/2014).

### **Allmänna principer för självstyrelsens omfattning och utveckling**

I kapitel 1.2 i betänkandet bedöms samhällsutvecklingen och dess betydelse för landskapet Ålands självstyrelse. I takt med att politiken internationaliseras och även till följd av växande europeisk integration ökar den mellanfolkliga normeringen i omfattning. För att autonomi ska fungera krävs enligt betänkandet ett kontinuerligt förändringsarbete.

Statsrådets kansli anser det vara viktigt att utveckla den åländska självstyrelsen och värna om den i samarbete med landskapet.

### **Språkskydd och språkliga rättigheter**

I kapitel 3 i betänkandet poängteras det att landskapet Åland i enlighet med folkrättsliga garantier och självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är enspråkigt svenskt. Skrivelser

och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet ska i enlighet med 38 § i självstyrelselagen avfattas på svenska. Enligt riktlinjerna i betänkandet bör bestämmelsen förtydligas och utvidgas till att gälla all kommunikation.

När det gäller EU-ärenden har det enligt betänkandet varit oklart i vilken mån det finns en skyldighet för riksmyndigheterna att tolka och översätta till svenska. Det finns anvisningar om vilka procedurer som ska tillämpas. Enligt betänkandet är dock översättningskapaciteten ofta för knapp, och även om det finns tillgängliga översättare räcker tiden sällan till. Beredningsprocesserna är mycket snabba och dokumenten kommer med kort varsel.

I betänkandet betonas det också att information, anvisningar och föreskrifter som ska gälla på Åland ska ges på svenska. Ett villkor för att normativa föreskrifter ska bli bindande i landskapet är att de publiceras på svenska.

Statsrådets kansli anser det vara viktigt att man säkerställer att kontakten mellan riksförvaltningen och landskapet Ålands självstyrelse är fungerande och sker på svenska. De språkliga garantierna för befolkningen i landskapet förutsätter att riket sköter den muntliga och skriftliga kommunikationen med landskapet på svenska.<sup>1</sup>

Ministeriernas förvaltnings- och sakkunnigfunktioner har slagits ihop i statsrådets förvaltningsenhet, som inledde sin verksamhet vid statsrådets kansli den 1 mars 2015.<sup>2</sup> Till denna enhet överfördes bland annat ministeriernas översättnings- och språktjänster. Översättningar till svenska görs vid svenska språkenheten, som hör till översättnings- och språksektorn. Reformen gör det möjligt att utveckla översättnings- och språktjänsterna som en helhet. Det blir möjligt att öka planmässigheten i verksamheten, och olika språkteknologiska hjälpmedel kan utnyttjas effektivare. Samtidigt kan man minska överlappningarna i verksamhet och förvaltning.

Också statsrådets informationshantering har centraliserats vid statsrådets förvaltningsenhet. Enheten för informationshantering, som finns inom informationssektorn, sköter centralt distributionen av Europeiska kommissionens dokument. Till Ålands landskapsregering delas kommissionens dokument ut på svenska och engelska. Ministerierna behöver således inte själva se till att sända EU-lagförslagen till landskapet. Landskapet har alltså beredskap att delta i beredningen av EU-ärenden från början. Arrangemanget har ansetts vara välfungerande. Dessutom sänder enheten för informationshantering ut EU-rådets arbetsgruppers möteskallelser och följebrev om skriftligt förfarande automatiskt på svenska till landskapsregeringen. Landskapsregeringen har även tillträde till informationssystemet EUTORI, som bland annat innehåller rådets arbetsdokument på svenska, och till EU-rådets sekretariats Council Extranet, som innehåller dokument på alla EU:s officiella språk. I fråga om EU-ärenden bör man

---

<sup>1</sup> Se närmare i bland annat Nationalspråksstrategin, Principbeslut av statsrådet, Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2012, s. 22.

<sup>2</sup> Se statsrådets kanslis förordning om arbetsordning för statsrådets kansli, 20.2.2015.

fortsättningsvis se till att beakta landskapets ställning när det gäller de informationssystem som stöder statsrådets EU-beredning.

Kommittén för EU-ärenden har den 28 mars 2001 och den 21 september 2005 fastställt riktlinjer för översättning av beredningshandlingar som gäller EU-ärenden till svenska och för tolkning. Föredragningslistorna för samordningsorganen för EU-ärenden, dvs. EU-ministerutskottet samt kommittén för EU-ärenden med underlydande sektioner, görs upp på finska och svenska. Den nationella lagstiftningen kräver inte att alla nationella beredningshandlingar översätts till svenska. Beredningshandlingar har översatts inom ramen för befintliga resurser när det har varit nödvändigt. Det har framförts önskemål om att landskapet Åland i rätt tid ska ge tydlig information om vilka dokument eller delar av dokument som behöver översättas. De strama tidtabellerna för EU-ärenden för dock med sig utmaningar som återspeglas vid översättningen av dokument. Dialogen mellan riksmyndigheternas och landskapsmyndigheternas tjänstemän är av stor betydelse i sådana situationer.<sup>3</sup>

Representanter för Åland ska kunna delta i diskussioner om ärenden som gäller landskapet i samordningsorganen för EU-ärenden. Detta kan ordnas genom att diskussionerna i fråga förs helt eller delvis på svenska. Så har man gjort bland annat vid sektionen för institutionella frågor, som fungerar under ledning av statsrådets kansli, och vid EU-samordningens möten. En annan möjlighet är att organets ordförande eller någon medlem gör en sammanfattning på svenska av diskussionen. Ålands representant kan dessutom begära tolkning. Det ankommer på det behöriga ministeriet att ordna tolk när detta behövs.<sup>4</sup> Stödenheten för språktjänster vid statsrådets förvaltningsenhet ger stöd och råd vid behov.

Statsrådets kansli anser att det är skäl att vidareutveckla samarbetet mellan ministerietjänstemännen och representanterna för landskapet Åland. Särskilt viktigt när det gäller att förutse behovet av översättning och tolkning är att i god tid identifiera de EU-ärenden som landskapet är intresserat av. Det faktum att man via nätverket för EU-samordnare har uppmärksammat de prioriteringar som landskapet årligen publicerar<sup>5</sup> har stött denna målsättning.

Som det konstateras i betänkandet kompletteras lagstiftningen ofta med bland annat anvisningar och rekommendationer. Statsrådets kansli strävar för sin del efter att medverka till att sådana dokument översätts till svenska.

## **Beredningen av EU-ärenden och verkställigheten av EU-rättsakter enligt 9 a kap. i självstyrelselagen**

I betänkandet konstateras det att Ålands lagtings bifall till Finlands EU-anslutningsfördrag innebar att en mycket stor del av landskapets behörighetsområden enligt självstyrelselagen överfördes till EU-organens beslutanderätt. I kapitel 5.2 i betänkandet

<sup>3</sup> Se anvisningar om Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden, Justitieministeriets utredningar och anvisningar 8/2012, s. 83–84.

<sup>4</sup> Se ovan nämnda anvisningar, s. 84.

<sup>5</sup> Se bland annat Landskapsregeringens externpolitik, Meddelande nr 1/2014-2015.

betonas det att det system som möjliggör insyn och inflytande för landskapet i EU-ärenden måste fungera i praktiken. Den huvudsakliga utmaningen vid beredningen av EU-ärenden är översättningen till svenska av sådana handlingar som uppgörs inom statsrådet. En annan utmaning är att samordna rikets och landskapets ståndpunkter i ett EU-ärende, om dessa avviker från varandra. I betänkandet påtalas dessutom behovet av samarbete vid genomförande och verkställighet av EU-rättsakter. Slutligen återvänder man till frågan om landskapets representant i Europaparlamentet. Ålandskommittén ska utreda landskapets ställning i EU:s lagstiftande organ.

Enligt betänkandet finns det inget behov av att ändra de bestämmelser i självstyrelselagens 9 a kap. som gäller landskapets förhållande till Europeiska unionen och samarbetet mellan riket och landskapet i EU-ärenden. Förfarandena och praxis kan utvecklas.

Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli är statsrådets EU-sekretariat som ansvarar för samordningen av beredningen och behandlingen av sådana ärenden som behandlas vid olika ministerier och beslutas i Europeiska unionen.<sup>6</sup> Som en del av samordnandet ser denna avdelning till att landskapets möjligheter att påverka och delta tryggas. Landskapets ställning i systemet för samordning av EU-ärenden och i EU-ärenden som hör till statsrådets kanslis behörighet beskrivs närmare i kansliets ovannämnda utlåtanden.

Statsrådets kansli anser att samordningen av åländska ärenden vid statsrådet bör vidareutvecklas och att Ålands möjligheter att utöva påverkan i EU-ärenden bör tryggas. Även i regeringens EU-redogörelse (2013) fastställs att det självstyrda Ålands särställning beaktas genom att det säkerställs att landskapets myndigheter kan delta i den nationella beredningen av EU-ärenden.

Statsrådets kansli bedömer att gällande folkrättsliga garantier, specialvillkor enligt EU-rätten<sup>7</sup> samt självstyrelselagen för Åland bildar en fungerande grund för utvecklande av och värnande om landskapets ställning. I självstyrelselagen har det med anledning av Finlands medlemskap i EU gjorts flera ändringar genom vilka landskapets påverkansmöjligheter fortgående har stärkts och landskapets deltagande i beredningen av EU-ärenden ytterligare tryggats.<sup>8</sup> Riksdagens justitieombudsmans beslut,<sup>9</sup> statsrådets principbeslut från april 2009 om Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden och om landskapets möjligheter att delta i dem, liksom anvisningar som gäller Ålands ställning i lagberedningen och i samband med EU-ärenden<sup>10</sup> förtydligar och kompletterar den rättsliga ramen.

<sup>6</sup> I 12 § i reglementet för statsrådet finns bestämmelser om statsrådets kanslis uppgifter.

<sup>7</sup> Se det protokoll om Åland som bifogats till Finlands anslutningsfördrag.

<sup>8</sup> RP 307/94, lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland (1556/1994) och RP 18/2002, lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland (68/2004) (landskapet Ålands deltagande i beredningsprocessen för EU-beslut på nationell nivå och i EU), RP 57/2009, lagen om ändring av 59 c § i självstyrelselagen för Åland (847/2009) (landskapet Ålands ställning i ärenden som gäller fördragsbrott i EU-domstolen) och RP 57/2009, lagen om ändring av 59 a § i lagen om Ålands självstyrelselag (1115/2011) (subsidiaritetkontroll).

<sup>9</sup> Bl.a. besluten 3433/2/06, 503/4/09 och 656/4/09.

<sup>10</sup> Justitieministeriets utredningar och anvisningar 8/2012.

Statsrådets kansli anser att landskapets påverkansmöjligheter och kontakten mellan ministeriet och självstyrelsen kan effektiviseras ytterligare genom att anvisningarna och arbetsmetoderna utvecklas. Dialogen bör vara ömsesidig och aktiv.

Man bör i högre grad än tidigare fästa vikt vid bland annat att landskapet Ålands ståndpunkt i EU-ärenden utreds i ett så tidigt skede som möjligt. Det är också viktigt att ärendenas betydelse för landskapet bedöms i EU-anvisningarna och i de U- och E-skrivelser som lämnas till riksdagen. I EU-ärenden togs nya anvisningsmallar i bruk den 1 januari 2014. I mallarna ingår instruktioner. Det underlättar också när punkten om Åland ska fyllas i.

Statsrådets kansli betonar betydelsen av samarbete med landskapet Åland i ärenden som gäller genomförandet av EU-direktiv. En utredning om fördröjningarna i samband med genomförande och om deras orsaker från våren 2013<sup>11</sup> visade att problemen huvudsakligen finns på nationell nivå. EU-ministerutskottet förordade den 4 april 2013 sex förslag till åtgärder för att avvärja fördröjningar, varav ett gällde regelbunden och fungerande kontakt med landskapet.

### **Lagstiftningstekniken**

Enligt kapitel 7 i betänkandet ska Ålands självstyrelselag när det gäller detaljer vara kortare än nuvarande självstyrelselag samt ange ramarna för Ålands ställning i konstitutionen och de konstitutionella garantierna för självstyrelsen. Självstyrelselagen ska enligt betänkandet kompletteras av en eller flera lagar som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och som lagtinget gett sitt samtycke till.

Statsrådets kansli anser att man, om ovannämnda reform börjar beredas, kan överväga om det skulle vara ändamålsenligt att flytta vissa sådana detaljerade bestämmelser i självstyrelselagens 9 a kap. som gäller samarbetet mellan riket och landskapet i EU-ärenden till en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Statsrådets kansli föreslår också att man ska överväga om det i självstyrelselagen fortfarande behöver föreskrivas om från vilket ministerium Ålandsärenden ska föredras i statsrådet. Enligt 34 § 2 mom. i självstyrelselagen föredras ärenden som gäller självstyrelsen från justitieministeriet. Ärenden som gäller landskapets ekonomi föredras dock från finansministeriet. Enligt paragrafens 3 mom. förordnar statsrådet till föredragande i ärenden som gäller självstyrelsen personer som är förtrogna med landskapets självstyrelse. Frågan har behandlats närmare i statsrådets kanslis utlåtande VNK/1172/03/2012.

### **Lagstiftningskontrollen**

I kapitel 9 i betänkandet behandlas den lagstiftningskontroll av landskapslagar som avses i 19 § i självstyrelselagen för Åland. Inom den tidsfrist på fyra månader som anges i

---

<sup>11</sup> Se närmare E 29/2013 rd.

paragrafen kan republikens president förordna att landskapslagen ska förfalla i sin helhet eller till någon viss del om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Som överskridande av lagstiftningsbehörighet har man, mot bakgrund av högsta domstolens beslutspraxis, också sett situationer där landskapslagen uppenbart står i strid med EU-rätten. Om republikens president inte har fattat något beslut i ärendet inom fyra månader, träder landskapslagen i kraft.

I betänkandet föreslås det att lagstiftningskontrollen av landskapslagar ändras så att tyngdpunkten förskjuts till ett tidigare skede i lagstiftningsförfarandet. Detta skulle ske genom att inrätta ett lagråd som utför en förhandsgranskning innan lagtinget antar lagen. En efterhandskontroll av antagna landskapslagar skulle ändå behövas i någon form. Om det föreligger tveksamhet angående behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet, skulle landskapslagen föredras för presidenten. Ålandsdelegationen skulle fortfarande ge utlåtanden, men den skulle kunna koncentrera sig på större frågor. När det gäller EU-rättslig problematik borde delegationen också uttala sig, om det ser ut att föreligga "uppenbara fördragsbrott". Samtidigt minskar behovet av detaljgranskning i justitieministeriet. I sista hand skulle republikens president kunna utöva vetorätt. Presidenten skulle även kunna utöva vetorätt till den del en landskapslag uppenbart strider mot EU-rätten. Detta skulle ändå inte innebära att riket tar på sig ansvaret för att verkligen kontrollera att landskapslagen till fullo är i överensstämmelse med EU-rätten.

Statsrådets kansli anser det vara bra om tyngdpunkten inom kontrollen förskjuts till ett tidigare skede i lagstiftningsförfarandet. Det är viktigt att det görs en grundlig bedömning också av EU-rättsliga aspekter innan lagtinget antar en landskapslag.

Den föreslagna reformen hänger samman med genomförandet av EU-direktiv. Till den del de behövliga nationella åtgärderna enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet är det landskapet Ålands uppgift att se till och ansvara för att direktiven genomförs. Riksmyndigheterna är dock enligt 31 § självstyrelselagen skyldiga att på begäran bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen. Statsrådets kansli har i sina tidigare utlåtanden betonat att den tid som reserveras för lagstiftningskontroll har betydelse för om direktiven kan genomföras i rätt tid. Om den maximala tidsfrist på fyra månader som fastställts i självstyrelselagen används till fullo, blir sändningen av meddelandet om genomförande av direktiv via utrikesministeriets enhet för EU-domstolen till Europeiska kommissionen fördröjd. Kommissionen kan inleda ett överträdelseförfarande gällande försenat genomförande mot Finland i fråga om direktiv som fortfarande har genomförts endast delvis då tidsfristen har löpt ut eller i fråga om vilka kommissionen inte meddelats några nationella genomförandeåtgärder över huvudtaget. I sista hand kan kommissionen väcka talan i Europeiska unionens domstol och i åtalsskriften uppmana domstolen att utdöma en ekonomisk sanktion till medlemsstaten.<sup>12</sup> Sanktionerna kan vara av betydande belopp.

Om endast de fall då det föreligger tveksamhet angående behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet skulle föredras för republikens president, skulle systemet bli enklare.

<sup>12</sup> Artiklarna 258 och 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Detta skulle medföra att EU-direktiv kan genomföras snabbare, förutsatt att förhandskontrollen inte gör lagstiftningsförfarandet avsevärt långsammare. Å andra sidan skulle sändningen av meddelandet om genomförande till kommissionen fördröjas om man ger en möjlighet att förlänga den tid på fyra månader som reserverats för efterhandskontroll.

Enligt betänkandet skulle man genom efterhandskontroll av EU-rättsliga element kunna åtgärda "uppenbara fördragsbrott". Statsrådets kansli betonar att landskapet, enligt 59 d § i självstyrelselagen, gentemot riket är ansvarigt för beloppet av de sanktioner som EU-domstolen har utdömt till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen. Diskussionen om utvecklandet av efterhandskontrollen ska inte få fördunkla denna princip.

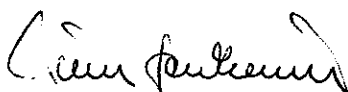
### Sammanfattning

Statsrådets kansli anser det vara viktigt att utveckla den åländska självstyrelsen och värna om den i samarbete med landskapet. Man bör även säkerställa att kontakten mellan riksförvaltningen och landskapets självstyrelse är fungerande och sker på svenska.

Självstyrelselagens 9 a kap., som innehåller bestämmelser om samarbetet mellan riket och landskapet i EU-ärenden, behöver inte ändras. Det är skäl att vidareutveckla förfarandena och praxis.

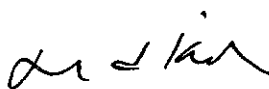
Om man går in för att göra självstyrelselagen kortare och mindre detaljerad skulle det vara motiverat att överväga om det är ändamålsenligt att flytta vissa av bestämmelserna i självstyrelselagens 9 a kap. till en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom skulle det vara skäl att överväga om det är ändamålsenligt att i självstyrelselagen föreskriva om föredragning i statsrådet av ärenden som gäller landskapets självstyrelse.

Det att tyngdpunkten i lagstiftningskontrollen av landskapslagar förskjuts till ett tidigare skede i lagstiftningsförfarandet skulle troligen försnabba genomförandet av EU-direktiv. En efterhandskontroll av antagna landskapslagar skulle ändå behövas i någon form. Det finns många öppna frågor när det kommer till i vilken omfattning efterhandskontrollen borde gälla landskapslagarnas överensstämmelse med EU-rätten. Landskapet ansvarar för att EU-direktiven genomförs i rätt tid och med rätt innehåll.



Understatssekreterare

Timo Lankinen



Lagstiftningsråd

Heidi Kaila