

Utrikesministeriet har den 1 september 2021 gett bifogade utlåtande om det ärendet som nämns i rubriken på webbplatsen utlåtande.fi. Utlåtandet har förordats av rättschef Kaija Suvanto.

Justitieministeriet har begärt utlåtande av utrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag. Som utlåtande konstaterar utrikesministeriet följande:

Ålands folkrättsliga ställning

Utrikesministeriet föreslår följande preciseringar i det avsnitt i propositionsutkastet som handlar om självstyrelsens internationella dimension:

- Terminologin bör förenhetligas i det finska propositionsutkastet när det gäller internationella garantier (termen "takeet" bör användas i stället för "takuut").
- Den finska termen för den bilaterala överenskommelsen med Sverige (s.k. Ålandsöverenskommelsen) bör ändras så att den skiljer sig från den multilaterala konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering från 1921 (FördrS 1/1922, s.k. Ålandskonventionen).
- Det föreslås att det första stycket som handlar om internationella garantier ändras enligt följande: "Itsehallinnolle myönnetyt kansainvälistet **takeet** muodostuvat ensisijaisesti Kansainliiton liittoneuvoston vuonna 1921 tekemästä päätöksestä, niin sanotusta Ahvenanmaan **yhteisymmärryksestä?** ~~sopimuksesta~~ ja myös niistä rauhansopimuksista, joissa Ahvenanmaan saarien demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on vahvistettu."
- Utrikesministeriet fäster vikt vid att utrikesministeriets meddelande FördrS 102/1992 innehåller en förteckning över de med Sovjetunionen ingångna avtal, som Finland och Ryssland har kommit överens om att ska upphävas. Demilitariseringsavtalet från 1940 ingår inte i denna förteckning.
- Den hänvisning till utrikesutskottets betänkande som finns i avsnittet är inte fullständig, numret i fråga saknas.
- I kapitlet redogörs i ett separat stycke för Ålands deltagande i internationellt samarbete. Utrikesministeriet föreslår att det i stycket uttryckligen ska konstateras att Åland inte har utrikespolitiska befogenheter.

Lagutkastets 3 §

Utrikesministeriet betonar att demilitariseringen och neutraliseringen av Åland regleras av folkrätten, inte av självstyrelselagen. Därmed anser utrikesministeriet att denna fråga inte nödvändigtvis behöver tas in i självstyrelselagen. Utrikesministeriet anser följaktligen att det är tillräckligt att en redogörelse för demilitariseringen och neutraliseringen tas in i regeringspropositionen. Om man ändå stannar för att ta in demilitariseringen och neutraliseringen i paragrafen anser utrikesministeriet att det är viktigt att den föreslagna nya paragrafen inte är rättskonstituerande, utan endast konstaterande, vilket motsvarar motiveringen till paragrafen. Utrikesministeriet föreslår därför att 3 § i lagutkastet korrigeras så att det överensstämmer med den idé som presenteras i motiveringen enligt följande: "**Ålands demilitarisering och neutralisering regleras av folkrätten**".

Utrikesministeriet anser det vara viktigt att den sista meningen i det första stycket i motiveringen till 3 § korrigeras enligt följande: "**Ålands demilitarisering och neutralisering** har ansetts ha en territoriell, europeisk och sedvanerättslig status."

Vidare föreslår utrikesministeriet att den sista meningen i det sista stycket i motiveringen till 3 § korrigeras enligt följande: "**Demilitariseringsavtalet från år 1940** är inte omnämnt bland de upphävda avtalen (FördrS 102/1992)."

Åland och utrikesministeriet

I det avsnitt i propositionsutkastet som behandlar *Beredningen vid och samordningen i statsrådet av ärenden som gäller Åland* har utrikesministeriets uppgifter i anslutning till traktaträtten nämnts som sig bör. Utrikesministeriets uppgifter omfattar även rättsliga frågor om Ålands demilitarisering och

neutralisering. Därtill ansvarar utrikesministeriet för att representera Finland och därmed även Åland i EU-domstolsärenden och i överträdelseförfaranden som kommissionen inlett. Utrikesministeriet föreslår att dessa uppgifter ska nämnas i det stycke i propositionsutkastet som behandlar utrikesministeriets ställning. Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering nämns i det avsnitt i propositionen som behandlar Ålandsexemplet.

Ålands område

Utrikesministeriet föreslår att följande preciseringar görs i stycket angående Finlands ekonomiska zon (sidorna 13–14) samt i 50 § och i motiveringen till denna (sidorna 188–189):

- Omnämmandet av utrikesministeriets arbetsgrupp från år 1993 kunde föregås av en styckeindelning.
- Det föreslås att den andra och tredje meningen i det nya stycket i fråga ska formuleras enligt följande: "Arbetet inleddes med att **i samma sammanhang bedöma frågan om att utvidga** Finlands territorialhav. Som en följd av utredningen utvidgade Finland **sitt territorialhav och** sin territorialvattengräns som huvudregel till 12 nautiska mil år 1995. Detta innebar att Ålands territorialområde samtidigt **utvidgades i motsvarande grad** med stöd av självstyrelselagen."
- Utrikesministeriet föreslår att det bör övervägas om termen "rikets överhöghet" borde ersättas med "behörighet".
- "...I FN:s havsrättskonvention **föreskrivs...**"
- Den arbetsgrupp som tillsattes för att utreda behovet av att inrätta en ekonomisk zon konstaterar i sitt betänkande II (1998) att arbetsgruppen inte har lagt fram något förslag om hur behörighetsfrågan ska lösas. En motsvarande formulering kunde användas i regeringspropositionen i stället för den nuvarande formuleringen i utkastet ("... varför arbetsgruppen inte lämnade något förslag om hur behörigheten skulle fördelas mellan landskapet och riket").
- Uttrycket "inom Finlands ekonomiska zon" i slutet av 50 § 2 mom. i lagutkastet ska ändras till "till Finlands ekonomiska zon", med tanke på att Åland saknar behörighet inom zonen.
- En ändring ska göras i följande finska mening: "Vuoden 1991 itsehallintolain 2 §:n 2 momentin sanamuodossa otettiin huomioon se mahdollisuus, että Suomen toimivalta laajenisi ~~sen~~ aluevesirajan ulkopuolelle..."
- Utrikesministeriet föreslår att den punkt i detaljmotiveringen till 50 § 2 mom. där det förklaras att momentet "avser å ena sidan en sådan situation, då initiativ till förhandlingar tas om utvidgandet av åländsk behörighet i (till, se ovan) den ekonomiska zonen, utan att detta omedelbart föregåtts av att Finlands behörighet har utvidgats, då erfarenheterna av utnyttjandet av den ekonomiska zonen ger anledning till att återkomma till frågan", ska kompletteras med en hänvisning till sidan 14 i propositionen, så att kontexten blir tydligare.
- "...och på vilken Finland använder sina rättigheter enligt ~~bestämmelserna~~ **de internationella bestämmelserna** om den ekonomiska zonen."
- Den finska singularformen "alueveden" borde ändras till pluralformen "aluevedet", som används i 2 § 5 punkten i tullagen.
- Det föreslås att den finska texten ändras i enlighet med ordalydelsen i 2 § 5 punkten. i tullagen: "kaksi meripeninkulmaa alumeren ulkorajaa ulommaksi".

Åland och internationella förpliktelser

Som en teknisk detalj fäster utrikesministeriet vikt vid att ordet "säännökset" ska ändras till "määräykset" i den finska detaljmotiveringen till 69 § (liksom i den finska propositionen genomgående) när det gäller bestämmelser i internationella förpliktelser. Därmed bör den andra meningen i motiveringen till paragrafen ändras enligt följande, och även själva paragrafutkastet bör ändras på motsvarande sätt: "Sellaisen kansainvälisen velvoitteen **määräykset**, jossa Suomi on osapuolena tai johon Suomi on sitoutunut ja joka koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan

kuuluvaa asiaa, tulevat voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä säädökselle, jonka nojalla **määräykset** saatetaan voimaan.”

Utrikesministeriet anser det vara bra att det i detaljmotiveringen till 69 § i propositionsutkastet har konstaterats att lagtingets bifall om möjligt ska ges inom den tidtabell som gäller för att förbinda sig till den internationella förpliktelsen i enlighet med Finlands utrikespolitiska intressen. Tidtabellen för inhämtandet av bifall till internationella förpliktelser är ofta utmanande, i synnerhet om det är fråga om en förpliktelse som ska godkännas genom ett s.k. opt in/out-förfarande eller en delegerad förpliktelse. Även med tanke på detta anser utrikesministeriet att det är bra att utkastet till proposition om självstyrelselagen innehåller en bestämmelse som i likhet med den gällande självstyrelselagen ger lagtinget möjlighet att bemyndiga Ålands regering att ge ett bifall till en internationell förpliktelse. Utrikesministeriet anser att även de ovannämnda situationerna kunde räknas upp i den lista över exempel på situationer där Ålands regering kan behöva få ett dylikt bemyndigande som finns i motiveringen till 69 §.

I motiveringen konstateras vidare att om den internationella förpliktelsens bestämmelser gör det möjligt och folkrätten det medger samt om lagtingets behandlingstidtabell så kräver, är det även möjligt för Finlands statsledning att i enlighet med 93 § i grundlagen besluta om en regional reservation för Ålands del. Utrikesministeriet anser att denna punkt i propositionen är betydande, eftersom den innebär att statsledningen uteslutande har behörighet att ge en regional reservation med stöd av 93 § i grundlagen och att ett bifall av riksdagen eller lagtinget således inte krävs. Utrikesministeriet anser att denna utgångspunkt är motiverad. Utrikesministeriet föreslår att språkdräkten i denna punkt ska ses över.

Lagutkastets 70 § innehåller bestämmelser om bemyndigande för Ålands regering att föra internationella förhandlingar. Utrikesministeriet anser att beslut om bemyndigande enligt etablerad praxis ska fattas av statsrådets allmänna sammanträde, om ärendet gäller flera ministeriers ansvarsområden. I övriga fall ska beslut om bemyndigande fattas av det behöriga ministeriet. På motsvarande sätt informerar Ålands regering de behöriga ministerierna eller det behöriga ministeriet om hur förhandlingarna framskrider. Således är det inte republikens president som beslutar om bemyndigandet med stöd av den behörighet som presidenten har enligt 93 § 1 mom. i grundlagen. Detta anser utrikesministeriet vara motiverat med tanke på att delegering av behörigheten att ingå avtal enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis endast lämpar sig när det gäller en strikt avgränsad fråga, i detta fall enligt definitionen i 70 § endast när det gäller Åland. Det är inte fråga om någon utrikespolitiskt sett betydande behörighet, och därför ska den inte höra till republikens president.

I detaljmotiveringen till 70 § i propositionsutkastet hänvisas det till grundlagsutskottets utlåtanden och tolkningspraxis för delegerade avtal. Utrikesministeriet föreslår att den terminologi som används i dessa utlåtanden ska användas även i hänvisningen till utlåtandena, dvs. det finska uttrycket ”valtuutetut sopimukset” bör ersättas med uttrycket ”sopimuksentekovallan delegointi”.

I detaljmotiveringen till 70 § konstateras det dessutom att riksmyndigheterna ska hållas underrättade om hur förhandlingarna framskrider så att de kan bedöma om förhandlingarna förs inom ramen för bemyndigandet. Utrikesministeriet föreslår att terminologin ska förenhetligas med ordalydelsen i lagförslaget, där det står att statsrådet ska underrättas om hur förhandlingarna framskrider.

I 71 § i lagutkastet föreskrivs om godkännande och ikraftträdande av förpliktelser som förhandlats fram med stöd av bemyndigande. Utrikesministeriet ska på diplomatisk väg meddela den andra parten/de andra parterna om Ålands godkännande. Utrikesministeriet anser att utrikesministeriet också ska meddela det behöriga ministeriet om att Åland gett sitt godkännande. Utrikesministeriet föreslår att motiveringen till paragrafen kompletteras enligt detta. Enligt utrikesministeriet publiceras förpliktelsen i fråga i fördragsserien genom ett meddelande av det behöriga ministeriet. Utrikesministeriet föreslår att propositionsutkastet ska preciseras även till denna del. Vidare föreslår utrikesministeriet att man bör överväga att precisera 71 § i lagutkastet och motiveringen till paragrafen så att också den i 9 § i lagen om författningssamlingen (188/2000) angivna möjligheten att låta bli att publicera ett fördrag i fördragsserien kan tillämpas i de situationer som specificeras närmare i den paragrafen.

I detaljmotiveringen i propositionen konstateras angående 71 § att det är fråga om att Ålands regering agerar på Finlands regerings vägnar (Acting on behalf of the Government of Finland). Utrikesministeriet föreslår att agerandet på Finlands regerings vägnar bör synas också i själva fördragstexten.

I detaljmotiveringen i propositionen konstateras dessutom i fråga om 71 § att förfarandet enligt 70 § om givande av samtycke till en internationell förpliktelse som faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet således inte kan tillämpas på en internationell förpliktelse som avses i 71 §. Om meningen ska stå kvar i motiveringstexten ska den korrigeras så att den innehåller en hänvisning till det förfarande enligt 69 § som gäller Ålands samtycke till internationella förpliktelser.

Vidare konstateras det i motiveringen till 71 § att det är fråga om ett undantag från 94 § i grundlagen. Utrikesministeriet föreslår att texten också ska innehålla en hänvisning till 93 § i grundlagen, eftersom den föreslagna 71 § utgör ett undantag från dels bestämmelserna om bifall till internationella förpliktelser, dels republikens presidents, statsrådets och riksdagens behörighet. Därtill avviker bestämmelsen från 95 § i grundlagen, vilket också konstateras i propositionsutkastet.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

Utrikesministeriet fäster vikt vid några propositionstekniska punkter:

- Terminologin om Europeiska unionens domstol ska förenhetligas genomgående i propositionen.
- På sidan 214 i den finska propositionstexten ska på första raden i andra stycket i texten om 81 § uttrycket "kirjallisia vastauksia" ändras till ordet "kirjelmiä".
- På sidan 215 i den finska propositionstexten ska vissa språkliga rättelser göras i det första stycket i texten om 82 § enligt följande: "Pykälä koskee tilanteita, joissa Ahvenanmaan hallitus toivoo Suomen nostavan kanteen jossain kysymyksessä tai osallistuvan väliintulijana tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan tai esittävän huomautuksia asiassa, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta".

Förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter och genomförandet av dessa

I kapitel 1.4, som handlar om självstyrelsens internationella dimension och internationella garantier för självstyrelsen, nämns regeringens periodiska rapporter om genomförandet av internationella och regionala människorättskonventioner. Utrikesministeriet informerar justitieministeriet om att utrikesministeriet den 17 mars 2020 för Finlands del har lämnat in en uppdaterad grundrapport (HRI/CORE/FIN/2020) till Förenta Nationernas (FN) övervakningsorgan för konventioner, som övervakar genomförandet av människorättskonventionerna. I grundrapporten redogörs för Ålands särställning, och till rapporten har fogats en karta över Åland. Grundrapporten kan vid behov uppdateras. Denna grundrapport kan användas av FN:s samtliga övervakningsorgan för konventioner. Den främjar en mer exakt precisering av innehållet i de periodiska fördragsvisa rapporterna om genomförandet av konventionerna om mänskliga rättigheter till att endast gälla frågor som omfattas av tillämpningsområdet för respektive konvention.

De periodiska rapporterna om konventionerna om mänskliga rättigheter har kompletterats med mer information om Åland utifrån utlåtanden från Ålands landskapsregering. Det senaste exemplet är den kombinerade 24–26:e periodiska rapport (CERD/C/FIN/24-26) om genomförandet av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) som Finland lämnade in den 27 augusti 2021, där det mer utförligt än tidigare redogörs för arbetet med att bekämpa diskriminering på Åland.

I kapitel 8, som tar upp olika aspekter på konventionerna om mänskliga rättigheter, konstateras det att varken Ålands självstyrelse eller förhållandena på Åland under de senaste decennierna har synliggjorts i de rekommendationer som övervakningsorganen för människorättskonventionerna har gett Finland. FN:s människorättskommitté som övervakar genomförandet av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) lyfte fram Åland i sina senaste rekommendationer till Finland, godkända den 26 mars 2021, och konstaterade att Ålands

handlingsplan för hbtqia-personers lika villkor i det åländska samhället för åren 2019–2025 är en positiv aspekt i genomförandet av konventionen (CCPR/C/FIN/CO/7).

Utrikesministeriet föreslår att kapitel 8 i propositionen kompletteras med en hänvisning till artikel 1 i det tolfte protokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (FördrS 8 och 9/2005), som innehåller ett med avseende på tillämpningsområdet mer omfattande allmänt diskrimineringsförbud än artikel 14 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 1 i det tolfte protokollet ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen garanteras utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Ingen får diskrimineras i myndighetsverksamhet på de ovan avsedda grunderna.

Den svenskspråkiga versionen av regeringspropositionen

Slutligen önskar utrikesministeriet få granska den svenskspråkiga versionen av propositionsutkastet i dess bearbetade form efter att den varit ute på remiss.

Rättschef Kaija Suvanto

Enhetschef Maria Guseff