



Utlåtande

9.9.2021

VN/846/2018-VNK-61

Justitieministeriet

Justitieministeriets begäran om utlåtande 6.7.2021 (VN/846/2018)

Statsrådets kanslis utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till självstyrelselag för Åland

Inledning

Justitieministeriet har 6.7.2021 begärt utlåtande av statsrådets kansli om utkastet till regeringens proposition med förslag till självstyrelselag för Åland. Lagen skulle ersätta den gällande självstyrelselagen (1144/1991) och skulle vara den fjärde i ordningen. Målet är att modernisera lagstiftningen och ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än för närvarande. Propositionsutkastet är justitieministeriets förslag som har beretts tillsammans med landskapsregeringen. Enligt begäran om utlåtande bereds vissa ärenden fortfarande, vilket innebär att förslaget kan ändras i sak och tekniskt efter remissbehandlingen. Diskussionerna mellan parterna fortsätter.

Statsrådets kansli förhåller sig positivt till reformen av självstyrelselagstiftningen. I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marin utvecklas och värnas Ålands självstyrelse i gott samarbete med landskapet Åland. Reformen av självstyrelsen fortsätter (SRR 2/2019 rd). Statsrådets kansli anser det vara viktigt att den nya självstyrelselagen är fungerande och tydlig.

Lagtinget och Ålands regering (2 kap.)

Tjänsteåtal mot medlem av Ålands regering (13 §)

Enligt propositionsutkastet ska ställningen för medlemmarna i Ålands regering närmast till vad som i 114–116 § i grundlagen föreskrivs om medlemmarna i statsrådet när det gäller väckande av åtal för vissa tjänstebrott och förfarandet för väckande av åtal. Systemet för åtalsimmunitet skulle dock inte vara identiskt.

Statsrådets kansli anser det vara bra att man i motiveringen till propositionsutkastet påminner om de anmärkningar som Europarådets organ för övervakning av korruption (GRECO) framförde i sin uppföljningsrapport för 2020 om Finlands ministeransvarighetssystem (se rekommendationen vi och punkterna 37-4 i rapporten).

Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden (4 kap.)

Delegationen för Ålandsärenden (23 §)

Enligt propositionsutkastet ändras namnet på Ålandsdelegationen till Delegationen för Ålandsärenden och dess ställning stärks på olika sätt. Enligt 23 § 1 mom. i lagförslaget ska delegationen ha behörighet att ge yttranden i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagstiftningen och avgöra frågor som särskilt nämns i självstyrelselagen eller i någon annan lag som har stiftats med lagtingets bifall. Delegationen har dessutom i enlighet med 23 § 2 mom. flera andra uppgifter. Republikens president fastställer delegationens beslut i ärenden som avses i 2 mom.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Statsrådets kansli

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PB 23
00023 Statsrådet

Snellmansgatan 1 A
Helsingfors

29 516 001
35 829 516 001

916 022 165
+358 9 1602 2165

kirjaamo@vnk.fi

Statsrådets kansli anser det vara viktigt att ställningen för Delegationen för Ålandsärenden granskas inte bara bestämmelse för bestämmelse utan också som en helhet, inklusive i tillämpliga delar möjligheterna att väcka talan som gäller delegationens åtgärder. Dessutom ska hänvisningsförhållandena i lagförslaget vara entydiga (t.ex. begreppet "beslut som avses i 2 mom."). Det är inte heller helt klart för statsrådets kansli vilka befogenheter delegationen kan ges i någon annan lag som stiftats genom lagtingets godkännande.

Lagstiftningen (5 kap.)

Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland (28 §)

Lagförslaget innehåller en i någon mån mera täckande förteckning över fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan lagtinget och riksdagen än den gällande självstyrelselagen. Förteckningen är dock inte uttömmande, för den omfattar inte behörighetsområden som avgörs separat i lagstiftningspraxis i takt med att utvecklingen framskrider och av andra orsaker.

Det är skäl att konstatera att ett legislativt uppdrag också kan grunda sig på EU-rätt eller en internationell förpliktelse som inte nödvändigtvis som sådan kan jämföras med den fördelning av lagstiftningsbehörigheten som föreslås i propositionsutkastet. Verkställigheten av EU-rätten kan också vara förknippad med komplicerade juridiska tolkningsfrågor. Det är bra att uppmärksamma detta i motiveringen till propositionen.

Enligt 28 § 17 punkten i lagförslaget hör försvaret samt försvarstillstånd och undantagsförhållanden till riksdagens lagstiftningsbehörighet med beaktande av vad som i 19 § föreskrivs om fullgörande av värnplikt. Det konstateras att regleringen motsvarar 27 § 34 punkten i den gällande självstyrelselagen. Enligt motiveringen omfattar begreppet undantagsförhållanden liksom för närvarande också beredskap för undantagsförhållanden. Det bör noteras att det i 27 § 34 punkten i den gällande självstyrelselagen i fråga om rikets lagstiftningsbehörighet uttryckligen nämns endast beredskap för undantagsförhållanden. Den föreslagna 28 § 17 punkten hänvisar således till att avsikten är att riksdagens lagstiftningsbehörighet för tydlighetens skull uttryckligen ska utsträckas till att gälla även verksamhet under undantagsförhållanden (se GrUB 1/2021 rd). Det finns skäl att motivera den terminologiska ändringen.

Enligt Olycksutredningscentralens rapport om coronapandemin, som blev färdig sommaren 2021, var det oklart om beredskapslagen var i kraft och om de begränsningar som gjorts med stöd av den var lagliga på Åland under hela krisen. Även om det enligt tidsplanen för reformen av självstyrelselagen inte är möjligt att göra en helhetsbetonad granskning och bedömning av förhållandet mellan självstyrelselagen och beredskapslagen, är det i den fortsatta beredningen befogat att förtydliga självstyrelselagens förhållande till begreppet undantagsförhållanden som bestämmer fördelningen av lagstiftningsbehörigheten och till beredskapslagen. I motiveringen sägs att den föreslagna 28 § 17 punkten enbart gäller lagstiftning som "på grund av exceptionella förhållanden kräver ingrepp i medborgarnas allmänna rättigheter", men till denna del kan det inte anses vara tillräckligt eller helt ändamålsenligt till innehållet. Avsikten är sannolikt att i motiveringen framför allt hänvisa till möjligheten i 23 § i grundlagen att genom lag eller en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införa sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.

I beredskapslagen finns bestämmelser om befogenheter som avviker från det normala, t.ex. avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna, skötsel av statsfinanserna under undantagsförhållanden och ordnande av förvaltningen. Beredskapslagen kan tillämpas endast vid mycket allvarliga kriser (se RP 3/2008 rd, s. 98–99). I 3 § i beredskapslagen föreskrivs om de undantagsförhållanden under vilka beredskapslagen kan tillämpas. Ett undantagsförhållande som berättigar till användning av exceptionella befogenheter kan föreligga endast när de befogenheter som myndigheterna utövar under normala förhållanden inte räcker till för att hantera situationen.

Enligt propositionsutkastet hör på motsvarande sätt som i 27 § 29 punkten i den gällande självstyrelselagen även bekämpningen av smittsamma sjukdomar till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Myndigheterna i landskapet Åland svarar dock inom ramen för landskapets självstyrelse för vissa förvaltningsuppgifter i anslutning till verkställigheten av undantagsförhållanden och bekämpningen av smittsamma sjukdomar på Åland. Enligt propositionsutkastet har särskilt undantagsförhållandena till följd av Covid-19-epidemin och begränsningsåtgärderna i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar framhävt vikten av dialog med Ålands självstyrelsemyndigheter samt behovet av en överenskommelseförordning inom de behörighetsområden som hör till landskapets behörighet. Statsrådets kansli anser det vara ytterst viktigt att det inte råder oklarhet om giltigheten på Åland av lagstiftning som utfärdats på grundval av undantagsförhållanden, t.ex. förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen.

Förenklade förfaranden för överföring av ny lagstiftningsbehörighet till lagtinget av lagtinget eller riksdagen (29 och 30 §)

Propositionsutkastet innehåller bestämmelser som gör det möjligt att ändra riksdagens behörighet på Åland inom vissa behörighetsområden genom ett förenklat förfarande. Dels föreslås det att lagtinget självt ska kunna besluta om att överta ett fåtal behörighetsområden av riksdagen, dels kan vissa sådana områden överföras till Åland genom vanlig riksdagslag och med lagtingets bifall.

Statsrådets kansli tar inte ställning till behörighetsförteckningarna i 29 och 30 § i lagförslaget och inte heller till huruvida det i praktiken kan vara svårt att fördela behörigheten mellan riket och landskapet inom vissa områden. Statsrådets kansli har i sitt tidigare utlåtande fäst uppmärksamhet vid behovet att bedöma behörighetsförteckningarna inte bara ur enskilda rättsområdets synvinkel utan också som helheter och i förhållande till varandra (se SRK/1079/03/2017). Det finns skärningspunkter och andra kopplingar mellan olika rättsområden. Statsrådets kansli anser det också viktigt att man vid bedömningen av konsekvenserna av överföringen av behörigheten fäster uppmärksamhet vid i vilken utsträckning sakkomplexet hör till EU:s behörighet. När ett visst EU-relaterat rättsområde överförs till lagtingets behörighet uppstår praktiska frågor som gäller tryggheten av landskapets möjligheter att påverka EU-förhandlingarna, de nationella kontaktpunkterna, fördelningen av resurser och rättigheter samt genomförandet av EU-rättsliga förpliktelser. Det är bra att man i propositionsutkastet fäster uppmärksamhet vid EU-rättsliga aspekter.

Lagrådet (32 §)

Enligt 32 § i det lagförslag som ingår i propositionsutkastet kan det genom lagtingslagen inrättas ett lagråd för att granska Ålands regerings förslag till lagtingslagar.

Statsrådets kansli förhåller sig positivt till att lagstiftningskontroll kan utövas i landskapet i ett tidigare skede än för närvarande, dock utan att man frångår efterhandskontrollen av lagtingslagarna. En central fråga är då hur lagrådets sammansättning och behörighet blir och hur det bedömer t.ex. EU-rättsliga aspekter. En grundlig förhandsbedömning av dessa aspekter kan bidra till ett snabbt och smidigt genomförande av EU-direktiv, förutsatt att övervakningen inte avsevärt förlänger den totala längden på lagstiftningsförfarandet.

Republikens presidents vetorätt (34 §)

I propositionsutkastet föreslås inga ändringar i grunderna till republikens presidents vetorätt i fråga om lagtingslagarna. Republikens president kan inom en tidsfrist på fyra månader bestämma 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.

I enlighet med högsta domstolens avgörandep Praxis har som överskridande av lagstiftningsbehörigheten också ansetts vara en situation där en landskapslag uppenbart strider mot EU-rätten. Statsrådets kansli anser det vara bra att avgörandep Praxis nämns i motiveringstexten.

Statsrådets kansli påminner att landskapet i enlighet med självstyrelselagen gentemot riket är ansvarigt för beloppet av de sanktioner som EU-domstolen har påfört till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen. Denna princip ska inte fördunklas när efterhandskontrollen diskuteras.

Lagtingslagarnas ikraftträdande i vissa skyndsamma fall (36 §)

I enlighet med propositionsutkastet ska Ålands landskapsregerings möjlighet att besluta om ett brådskande ikraftträdande av lagtingslag utvidgas, antingen delvis eller helt. Den nya regleringen gäller situationer där ett skyndsamt genomförande av Europeiska unionens lagstiftning eller av en internationell förpliktelse som är bindande för Åland förutsätter att det stiftas en landskapslag och det finns särskilda skäl för att lagtingslagen snabbt ska träda i kraft. Dessutom utsträcks regleringen till temporära lagtingslagar som är nödvändiga för att hantera vissa exceptionella situationer och följderna av dem på Åland på ett sätt som i första hand förutsätter förebyggande åtgärder på lagnivå. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen ska förfalla helt eller delvis, ska Ålands regering genast meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla från och med den dag då meddelandet publiceras.

Statsrådets kansli förhåller sig positivt till förslaget till de delar som gäller EU-förpliktelser, förutsatt att reformen inte medför alltför stor rättslig osäkerhet. Samtidigt finns det skäl att betona betydelsen av smidigt samarbete med landskapet vid genomförandet av EU-direktiv.

I fråga om regleringen av exceptionella situationer betonar statsrådets kansli behovet av exakt avgränsning och betydelsen av rättssäkerhet. Sådana situationer kan vara förenade med politiska och andra känsligheter och behörighetsfrågorna är inte alltid entydiga också med hänvisning till det som sägs ovan om 28 § i självstyrelselagen.

Samarbetsformer och behörighetstvister (8 kap.)

Samordningen av Ålandsärenden i statsrådet (52 §)

Enligt propositionsutkastet kan aktuella åländska frågor av principiell eller vittomfattande betydelse behandlas i statsrådet i en sammansättning med de behöriga ministrarna och Ålands lantråd under ledning av statsministern. Initiativ till behandling i en sådan sammansättning kan tas av Ålands landskapsregering eller av det behöriga ministeriet. Förslaget motiveras med behovet av politisk diskussion och sådan beredning på hög nivå som landskapsregeringen deltar i. Det föreslås inte att något sekretariat inrättas. Sekretariatsuppgifterna kan i varje enskilt fall skötas genom överenskommelse mellan statsrådets kansli, justitieministeriet och det behöriga ministeriet.

Statsrådets kansli har inte varit övertygat om att det i självstyrelselagen behövs bestämmelser om en ny samordnande sammansättning under statsministerns ledning. Tidsandan är att olika strukturer inte bör utökas, utan snarare att befintliga arrangemang ska utnyttjas och utvecklas. Olika metoder och förfaranden kan tillämpas för att föra dialog mellan riket och landskapet och för att reda ut eventuella skillnader i synsätt. Möten har ordnats regelbundet både på politisk nivå och på hög tjänstemannanivå. Finlands regeringar har behandlat ärenden som gäller landskapet i sina förhandlingar och i aftonskolor. Ärenden har vid behov också kunnat lyftas fram i EU-ministerutskottet. Bestämmelser om rätten för ordföranden för Ålands landskapsregering, dvs. lantrådet, att bli hörd finns i reglementet för statsrådet (28 §). Förfarandet preciseras i statsrådets principbeslut från 2009 om landskapet Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden och landskapets möjligheter att påverka dem. Innehållet i principbeslutet kodifieras i propositionsutkastets motiveringar.

Om det emellertid föreskrivs om en ny samordnande dialog, ska arrangemanget vara så lätt som möjligt och det ska inte tillgripas alltför ofta. Denna aspekt framhävs väl i motiveringstexten liksom också att arrangemanget inte inverkar på statsministerns behörighet att leda statsrådets verksamhet eller besluta hur och när ett enskilt ärende handläggs om ett samrådsbehov uppstår. I motiveringstexten påminns det också om att det som föreslås i momentet inte inverkar på ministeriernas ansvarsområden och beredningsansvaret för dem i ärenden som hör till statsrådet.

Statsrådets kansli betonar vikten av aktiv dialog, kontakt, informationsgång och annat samarbete mellan riket och landskapet. Det finns skäl att ytterligare förbättra dem på det praktiska planet

bl.a. genom att utveckla arbetssätten och anvisningarna. Skillnader i synsätt mellan riket och landskapet bör kunna lösas i ett så tidigt skede som möjligt. Detta lyckas inte alltid. I propositionsutkastet föreslås det att Ålandsdelegationen ges behörighet i vissa konfliktsituationer (23 §).

Ärenden som gäller Europeiska unionen (11 kap.)

I propositionsutkastet föreslås det preciseringar i de bestämmelser i självstyrelselagen som gäller landskapets ställning i EU-ärenden och samarbetet mellan riket och landskapet.

Statsrådets kansli anser att gällande folkrättsliga garantier, specialvillkor enligt EU-rätten samt självstyrelselagen bildar en fungerande grund för tryggheten av landskapets ställning i EU-ärenden. Om man vill precisera denna ram genom att införa förpliktelser för statsrådet på självstyrelselagsnivå, bör utgångspunkten vara en kodifiering av de principer som fastställts i statsrådets principbeslut från 2009. Detta innebär att en del av bestämmelserna i fråga om ärenden som hör till landskapets behörighet gäller inte bara ärenden som hör till landskapets behörighet utan också frågor som är särskilt viktiga för landskapet. Statsrådets kansli tolkar utvidgningen av ordalydelsen som kodifiering av nuvarande praxis bl.a. i fråga om regeringens informationsskyldighet (73 §).

Det är inte till alla delar klart för statsrådets kansli varför det föreslås ändringar i vissa bestämmelser i självstyrelselagen som gäller EU-ärenden (t.ex. den nya 74 §). De verkar inte enbart vara språkliga.

Det är bra att språk-, tidsplane- och resursfrågor i anslutning till beredningen av EU-ärenden lyfts fram i motiveringen till propositionsutkastet. De har också samband med 12 kap. (Ämbetsspråk och språkliga rättigheter) i lagförslaget.

Statsrådets kansli anser det vara ändamålsenligt att EU-ärendena i lagförslaget på samma sätt som för närvarande har skiljts åt från internationella ärenden till en egen helhet. Också i de övriga delarna av propositionsutkastet är det viktigt att göra en terminologisk åtskillnad mellan EU-ärenden och traditionella internationella frågor.

Beslutsfattande när endast en förvaltningsåtgärd kan vidtas (77 §)

Propositionsutkastet innehåller en bestämmelse om beslutsfattande när en enda förvaltningsåtgärd får vidtas i en medlemsstat. Statsrådets kansli anser att det föreslagna beslutsförfarandet är välfungerande. Enligt det ska statsrådet i en tvist fatta det slutliga enda förvaltningsbeslutet som landskapsregeringen kan överklaga direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Delegationen för Ålandsärenden ska före det begära en rekommendation och om samförstånd inte nås ska ärendet förhandlas under ledning av statsministern i den sammansättning som avses i 52 § 1 mom. i lagförslaget. Motiveringstexten kan vid behov ytterligare förstärkas med ett omnämnande av rekommendationens vikt.

Det är bra att man i propositionsutkastet uppmärksammar att ministerierna redan vid EU-förhandlingarna bör sträva efter att påverka utformningen av EU-rättsakter så att problemet med en enda åtgärd kan undvikas på nationell nivå. Det finns färskt positiva erfarenheter av detta.

Statsrådets kansli anser det vara nyttigt att förhållandet mellan 77 § i lagförslaget och 55 § i lagförslaget (Lösning av behörighetstvister) förklaras i motiveringen.

Jämkning av ansvarsbelopp (84 §)

I det lagförslag som ingår i propositionsutkastet föreslås det att Ålandsdelegationen ska ha befogenhet att jämka ansvaret och ansvarsbeloppet i fråga om EU-sanktioner, om riket och landskapet inte når samförstånd i frågan. Enligt motiveringstexten är det tillåtet att ta hänsyn till Ålands ekonomiska möjligheter att betala ett utdömt ersättningsbelopp. Betydelsen av skrivningen är inte helt klar. Statsrådets kansli anser det vara viktigt att eventuella meningsskiljaktigheter om ansvarsbeloppet mellan riket och landskapet vid behov kan föras till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande och anser det vara bra att detta uttryckligen nämns i lagförslaget.

Ämbetspråk och språkliga rättigheter (12 kap.)***Språket i internationella fördrag (88 §)***

Statsrådets kansli föreslår att det ska övervägas om paragrafens rubrik till alla delar motsvarar paragrafens innehåll, eftersom bestämmelsen också gäller språket i Europeiska unionens handlingar.

Särskilda bestämmelser (13 kap.)***Företråde för grundlagen och självstyrelselagen (99 §)***

Propositionskastet innehåller en bestämmelse om grundlagens och självstyrelselagens företråde. Statsrådets kansli utgår från att självstyrelsens nuvarande ställning i statsordningen inte ändras och att bestämmelsen endast förtydligar självstyrelselagens förhållande till grundlagen. Riksdagens grundlagsutskott kan fortfarande tolka grundlagen och självstyrelselagen på det sätt som det bedömer vara riktigt.

Avslutningsvis

Statsrådets kanslis utlåtande har utarbetats utifrån den finskspråkiga versionen av propositionskastet. Ministeriet förbehåller sig möjligheten att framföra mer detaljerade kommentarer och språkliga anmärkningar till de lag- och motiveringstexter som ingår i propositionen.

Understatssekreterare

Timo Lankinen

Lagstiftningsråd

Heidi Kaila