



Justitieministeriet

Referens:

Justitieministeriets begäran om utlåtande 6.7.2021, dnr VN/846/2018

Ärende:

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag (Utkast 2.7.2021)

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

1. Utgångspunkter för justitiekanslerns utlåtande och centrala problem med propositionen

Justitiekanslern har i sitt beslut av den 6 juni 2008 (Dnr 8/21/0) konstaterat följande:

”Vid den rättsliga förhandskontroll av regeringens propositioner som hör till justitiekanslerns uppgifter fästs bland annat avseende vid att de lagförslag och motiveringar som uppgjorts i form av en regeringsproposition vid det behöriga ministeriet uppfyller de formella och innehållsmässiga grundkrav som ställs på regeringens propositioner i de allmänna anvisningarna om utarbetande av regeringspropositioner och i de relaterade särskilda anvisningarna om konsekvensbedömning.

Det lagförslag som ingår i en regeringsproposition innehåller de synpunkter och åsikter som det beredande ministeriet och det statsrådssammanträde som i sista hand ansvarar för överlämnandet av propositionen har om valen av författningar och deras innehåll i det förslag till ny lagstiftning som överlämnas till riksdagen för lagstiftningsåtgärder. Justitiekanslern kan i

sin laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande ingripa i dessa främst i sådana situationer där lagförslaget eller en enskild bestämmelse i det ger anledning till en rättslig granskning med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ur grundlagsperspektiv överlag eller för att kunna avgöra om den föreslagna nya lagstiftningen till alla delar är förenlig med Finlands rättsordning och annan gällande lagstiftning.” (Fri översättning)

I samma beslut konstateras följande: ”Det har också blivit allmän praxis att redogörelserna och argumentationerna i motiveringstexten i en regeringsproposition till övervägande del bygger på sådana grunder som utifrån beredarnas ståndpunkt stöder regeringspropositionen och de enskilda förslagen till bestämmelser i den. Denna typ av praxis och förfaranden uppfyller inte de krav som ställs på adekvat lagberedning. En juridiskt sett betydande konsekvens av denna praxis blir, med tanke på uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de statliga organ som ansvarar för lagstiftningsverksamheten, att riksdagen blir tvungen att inleda sitt lagstiftningsarbete utifrån en regeringsproposition som innehåller bristfällig och ensidig information. Dessutom framkommer behov av kompletterande information i regeringspropositionen samt rättsliga och innehållsmässiga ställningstaganden av t.o.m. betydande aktörer som bidragit till beredningen av regeringspropositionen och motiveringarna till dessa ställningstaganden först när riksdagen behandlar lagförslaget, till den del dessa aktörers åsikter hörs i det skedet.”

I detta fall utgörs betänkandeutskottet av grundlagsutskottet, som inte får tilldelas lagberedningsuppgifter.

Justitiekanslern ska enligt 108 § 1 mom. i grundlagen vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna i rättssystemet är att ange det allmännas förpliktelser och begränsa utövningen av den offentliga makten, vilket gagnar individens rätt. De skapar ramarna för lagstiftarens och de andra offentliga maktutövarnas verksamhet (se [RP 309/1993 rd](#), s. 15).

Detta gäller även Åland. Grundlagsutskottet har konstaterat att all utövning av offentlig makt inte är statlig verksamhet, utan exempelvis landskapet Åland är verksamt inom områden där garantierna för de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara lika viktiga som i de statliga myndigheternas verksamhet ([GrUB 25/1994 rd](#), s. 15).

Ett annat faktum är att Åland har en särskild status. och det särskilda skydd som denna status ger betonas av den lagstiftningsordning som gäller vid ändring av självstyrelselagen. Självstyrelselagen för Åland är i formellt hänseende inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordningen är den jämförbar med grundlagen (t.ex. [GrUB 12/2018 rd](#),

[s. 2](#)). Redan den gällande självstyrelselagen innehåller vissa undantag i förhållande till grundlagen och dess bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet när det gäller språket och exempelvis skyldigheten att försvara landet. Självstyrelselagen innehåller tydliga bestämmelser om dessa sakförhållanden, och dessa iakttas på Åland i stället för grundlagens bestämmelser (om de grundläggande fri- och rättigheterna). Ålands särställning, som tar sig uttryck som omfattande självstyrelse, grundar sig förutom på nationell lagstiftning även på det faktum att självstyrelsen befästs av internationella utfästelser, framför allt av Ålandsöverenskommelsen från 1921 ([GrUB 10/1998 rd](#), s. 35). Med hänseende till grundlagens 2 §, som gäller demokrati samt rättsstatsprincipen, har grundlagsutskottet beskrivit Åland som utövare av offentlig makt enligt följande: ”I synnerhet med hänsyn till den folkrättsliga bakgrunden till landskapet Ålands konstitutionella ställning är det skäl att poängtera att den offentliga makt som landskapsorganen utövar med stöd av självstyrelselagstiftningen på sätt och vis tillhör en egen kategori någonstans mellan statsmaktens maktutövning och annan offentlig maktutövning.” ([GrUB 10/1998 rd](#), s. 12)

Det är inte justitiekanslerns uppgift att befatta sig med vilka undantag från grundlagen som ska göras i självstyrelselagen eller att stödja eller motsätta sig förslag om att Ålands självstyrelse ska omfatta en viss verksamhet.

Däremot ska justitiekanslern kontrollera att regeringspropositionen uppfyller sitt syfte som verktyg för riksdagens tillgång till information och att den tydligt redogör bland annat för nuläget och för de föreslagna ändringarnas innehåll och konsekvenser, i synnerhet när det gäller tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på Åland. Vidare ska justitiekanslern vid förhandsgranskningen av författningar kontrollera att det finns tillräckliga garantier och förutsättningar för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska kunna tillgodoses.

Den aktuella propositionen har bedömts utgående från de ovan beskrivna aspekterna. Sammanfattningsvis kan jag konstatera att propositionen innehåller brister som nödvändigtvis måste avhjälpas.

Som allmänna observationer om propositionen konstaterar jag följande:

I propositionen poängteras framför allt att det finns ett behov av att utvidga självstyrelsen ur perspektivet för Ålands förvaltning och beslutsfattare. Motiveringarna stöder i första hand detta mål. Som exempel kan nämnas att de uppfattningar som presenteras bygger på rättslitteratur från 1920- och 1930-talet (se sidan 247 i utkastet), vars relevans kan anses vara relativt begränsad närmare 100 år senare. Litteraturen beskriver givetvis den tidens tänkesätt om behörighetsfördelningen. Senare har dock de rättsliga principer som begränsar lagstiftarens

prövning i syfte att skydda de grundläggande och mänskliga rättigheterna utvecklats i väsentlig grad.

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna, särskilt de ändringar som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen, för de vanliga medborgarna på Åland – såväl fysiska personer som företag och andra sammanslutningar – analyseras däremot inte. Detta kan inte betraktas som god lagberedning.

Nedan redogörs närmare för de allvarliga språkliga problem, oklarheter och inkonsekvenser som förekommer i propositionsutkastet. De hänger också ihop med frågan vilka avvikelser från grundlagen det är meningen att den föreslagna självstyrelselagen ska möjliggöra. Enligt min uppfattning gör de föreslagna avvikelserna det möjligt att försvaga ålänningarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Om detta verkligen är fallet konstaterar jag att det i propositionen inte har lagts fram någon grundad anledning till varför de enskilda medborgarna på Åland inte skulle behöva lika starka grundläggande fri- och rättigheter gentemot lagstiftaren och myndigheterna på Åland som de enskilda medborgarna på andra orter i Finland har gentemot riksdagens lagstiftare och myndigheterna. Normerna på grundlagsnivå och de grundläggande fri- och rättigheterna är avsedda att principiellt skydda den enskilda människan mot eventuella rättskränkningar. De "ändamål som självstyrelsen avser trygga, självstyrelselagens rätta mening och grund" samt "de tillämpliga bestämmelsernas olika syften" och "intressen och samhällsbehov" som lagstiftaren via bestämmelserna har velat tillgodose och som lyfts fram i motiveringarna (s. 237) erbjuder en synnerligen klent underbyggd och obestämd grund för att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna, så som grundlagsutskottet har tolkat dessa. Ur justitiekanslerns synvinkel grundar sig propositionen till dessa delar på en motstridig och bristfällig analys av förhållandet mellan självstyrelsen och grundlagen, vilket håller på att leda till lösningar som är ytterst problematiska med tanke på bland annat rättssystematiken och det praktiska genomförandet.

Denna aspekt får allt större betydelse när de områden som Ålands självstyrelse omfattar utvidgas.

I det följande presenterar jag detaljerade observationer om utkastet:

2. Propositionens utformning

Åtminstone den finskspråkiga versionen av utkastet är synnerligen svårläst, vilket kan bero på översättningsrelaterade fenomen. Detta leder lätt till missförstånd och ambiguitet. Problemet kan dock sannolikt inte avhjälpas enbart genom en sådan senare språkgranskning av den

finskspråkiga versionen som nämns i begäran om utlåtande, utan det är fråga om ett mer omfattande problem som bottnar i en mångfacetterad och bristfällig inre konsekvens i propositionen.

I motiveringen till bestämmelsen om de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter (47 § 2 mom.) konstateras till exempel följande:

”Behovet av att med ett lagrum i självstyrelselagen förtydliga de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter i fråga om myndigheter inom lagtingets lagstiftningsbehörighet följer närmast av att det inte kan uteslutas att de grunder, som avgörandet av exempelvis ett klagomål bygger på, i ett enskilt fall kan basera sig på tillämpningen uteslutande av en bestämmelse i Ålands lagstiftning som getts inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen, men som inte i något avseende har sin grund i grundlagen eller förutsätter ett samtidigt iakttagande av grundlagen.” (s. 178)

Det är omöjligt för en utomstående granskare att förstå innebörden i denna mening. Betyder det att lagstiftningen i nuläget är oklar när det gäller att avgöra om en högsta laglighetsövervakare kan undersöka ett klagomål där en åländsk myndighet klandras för att ha underlåtit att iaktta landskapslagen? I så fall ska detta formuleras tydligt. På ett annat ställe i propositionen anses det emellertid att ”grundlagen gäller på Åland. Detta innebär att bestämmelserna om demokrati- och rättsstatsprinciperna, sådana de framgår av 2 § i grundlagen, samt vissa bestämmelser om laglighetskontrollen enligt 10 kap. i grundlagen är tillämpliga på Åland” (s. 124). Man kan fråga sig varför en sådan bestämmelse i så fall över huvud taget behövs. De facto konstaterar jag nedan i det avsnitt som behandlar bestämmelsen i fråga att bestämmelsen varken behövs eller ens är giltig i sin nuvarande form.

Som ett andra exempel nämner jag en motivering som ges på sidan 119 i utkastet:

”Det undantag från undantaget som följer av uttrycket ”dock så att även lagtinget har behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet” medför att inte bara vederbörande statsmyndighet får främja en sådan näring utan också en självstyrelsemyndighet kan ges en sådan rätt.”

Syftet torde vara att konstatera att främjandet av sådan näringsverksamhet som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen också i fortsättningen ska höra även till lagtingets lagstiftningsbehörighet. I så fall ska detta uttryckas tydligt.

Som ett tredje exempel hänvisar jag till motiveringen till 28 § 1 mom. 1 punkten (s. 122). I propositionen föreslås det att

riksdagens lagstiftningsbehörighet ska omfatta Åland i fråga om följande angelägenheter: 1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag, dock så att en ändring av grundlagen som skulle innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet begränsas, inte behöver iaktas vid stiftandet av en lagtingslag.

I detaljmotiveringen till bestämmelsen konstateras det att

”De grundläggande rättigheterna är i viss mån dynamiska och förändras över tid – inte nödvändigtvis genom ändringar av grundlagen utan genom att lagstiftningspraxis, rättspraxis och internationell rätt genomgår förändringar. Frågan om hur en förändrad syn på exempelvis en grundläggande rättighet i framtiden påverkar lagtingets lagstiftningsbehörighet, är inte till alla delar klar. Också lagtinget är bundet av de grundläggande rättigheterna och blir därmed bundet av att innehållet i någon grundläggande rättighet förändras, men som följd av det självstyrelserättsliga systemet bör en sådan förändring inte kunna innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet uppenbart begränsas. Rättsläget för närvarande är det att ett införande av allmän rösträttsålder om 18 år vid kommunala val i 14 § 3 mom. i regeringsformen och senare i grundlagen, fick en effekt på lagtingets lagstiftningsbehörighet så, att rösträttsåldern, som före grundrättighetsreformen hänförts till lagtingets behörighet enligt landskapslag, tjugo år senare vid en sänkning av rösträttsåldern på Åland från 18 år till 16 år, inte längre gjorde det.”

Det ovannämnda stycket är motstridigt. Är de grundläggande fri- och rättigheterna enligt det föredragande ministeriet bindande för lagtinget eller inte? Först konstateras det att det är oklart hur en förändrad syn på de grundläggande rättigheternas innehåll påverkar lagtingets lagstiftningsbehörighet, och i följande mening konstateras det att lagtinget är bundet av de grundläggande rättigheterna och ändringar i dessa. Det förblir också oklart vad som i detta sammanhang avses med ”uppenbar begränsning” av lagtingets lagstiftningsbehörighet. Senare i propositionen konstateras det att ”de grundläggande fri- och rättigheterna ska iakttas av lagtinget när lagtingslagar stiftas på samma sätt som riksdagen ska iakttä dem när lagar stiftas” (s. 240). Frågan förblir som helhet synnerligen oklar.

Är syftet att föreskriva att lagtinget vid stiftandet av lagtingslagar ska iakttä de grundläggande fri- och rättigheter som enligt den gällande lagstiftningen ska iakttas, så som exempelvis grundlagsutskottet har tolkat dessa, men att detta inte gäller *i fortsättningen*, om bestämmelserna (om de grundläggande fri- och rättigheterna) i grundlagen ändras efter att denna självstyrelselag trätt i kraft? Denna tolkning överensstämmer med ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen, och om detta avses ska det formuleras tydligt. Det ska framgå tydligt av motiveringstexten. Om syftet är att föreskriva att någon typ av avvikelser är möjliga även om ingen ändring görs i grundlagen efter att denna lag trätt i kraft, torde det finnas skäl att ändra ordalydelsen i paragrafen.

Vidare konstateras följande på sidan 123:

”Vid beredningen av framtida grundlagsändringar är det, mot bakgrund av självstyrelselagens lagstiftningsordning enligt 97 § i lagförslaget således skäl för lagstiftaren att vara lyhörd för de effekter en ändring kan ha också på lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. Det handlar i ett fall om att avväga om utövandet av den riksbehörighet som ingår i 28 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget ska utövas grundlagsvänligt, eller i förhållande till Ålands lagstiftningsbehörighet, självstyrelsevänligt. Vid behov bör även självstyrelselagen ändras som en följd av grundlagsändringen. Ytterst är en eventuell inverkan av en framtida grundlagsändring på lagtingets lagstiftningsbehörighet, en fråga som prövas

exempelvis av högsta domstolen i samband med lagstiftningskontrollen av lagtingslagar. Den nya bisatsen i lagförslagets 28 § 1 mom. 1 punkt tar sikte på stiftandet av en sådan lagtingslag som rör området för en grundlagsändring och hur denna avses bli eller inte bli beaktad på Åland samt den efterföljande lagstiftningskontrollen av lagtingslagen enligt 33 och 34 § i lagförslaget.”

Vad menas med att den nya bisatsen ”tar sikte på” stiftandet av en sådan lagtingslag som rör området för en grundlagsändring? Är syftet att konstatera att grundlagen (och dess bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna) ”har frysts” i förhållande till landskapet efter att denna lag trätt i kraft? Betyder det att om grundlagen efter denna lags ikraftträdande ändras och lagtinget med stöd av sin egen behörighet stiftar en lagtingslag som på ett eller annat sätt avviker från den ändringen, är det omöjligt för Ålandsdelegationen, högsta domstolen (i fortsättningen i ett gemensamt utlåtande med högsta förvaltningsdomstolen) eller republikens president att ingripa i detta i lagstiftningskontrollen av lagtingslagarna? I så fall ska detta formuleras tydligt.

Den motivering som anges på sidan 235 tyder dock på en annorlunda tolkning. I motiveringen konstateras följande:

Mot bakgrund av lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och lagens hierarkiska ställning, ska följande utgångspunkter anses gälla för självstyrelselagens förhållande till grundlagen:[---]

- Avvikelser från grundlagen kan också ha uppstått på grund av att lagstiftningsbehörigheten för ett rättsområde har övergått till lagtinget genom en självstyrelselagsändring som har trätt i kraft före frågan har reglerats i grundlagen. I sistnämnda situation äger självstyrelselagen företräde (fotnot 1).
- På grund av självstyrelselagens lagstiftningsordning kan riksdagen inte ensidigt, utan en samtidig ändring av självstyrelselagen, återta lagtingets lagstiftningsbehörighet genom en grundlagsändring. [---]

I fotnot 1 konstateras bland annat följande:

”Här avses sådan lagstiftningsbehörighet för lagtinget som det före grundrättighetsreformen eller grundlagen trädde i kraft konkretiserat i gällande landskapslagstiftning med ett innehåll som avviker från en senare detaljerad bestämmelse i grundlagen. Självstyrelsemyndigheterna har under beredningen av propositionen ansett att 14 § 3 mom. om rösträttsåldern i kommunala val och 118 § om ansvaret för ämbetsåtgärder i grundlagen strider mot den lagstiftningsbehörighet som lagtinget före grundrättighetsreformen konstaterats ha i samband med lagstiftningskontrollen av vissa landskapslagar. [---].” (kursivering här)

Av denna anledning uppstår frågan om det föredragande ministeriet ändå i propositionen har utgått från att de ändringar i regeringsformen och senare i grundlagen som gjordes genom reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (år 1995) i förhållande till Åland inte ens *nuläget* är förpliktande för Ålands lagting på det sätt som högsta domstolen ansett i sina utlåtanden om lagstiftningskontroll (jfr dock ordalydelsen i den föreslagna 28 § 1 mom. 1 punkten, som hänvisar till *ändringar* i grundlagen). I så fall är det i själva verket, i motsats till vad ordalydelsen i den föreslagna 28 § 1 mom. 2 punkten och de ovan angivna avsnitten från

sidan 123 ger vid handen, inte fråga om att det *efter ikraftträdandet* av den föreslagna självstyrelselagen är möjligt att införa en sådan avvikelse, om grundlagen ändras i framtiden. Avsnitten ska ändras så att de blir konsekventa sinsemellan. Jag återkommer till förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen senare i detta utlåtande.

Jag påminner om anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, där det konstateras att "en proposition är ett dokument där resultaten och slutledningarna av ett lagberedningsarbete presenteras i korthet. Den innehåller ett förslag till riksdagens beslut och ett eller flera lagförslag. Den ligger till grund för beredningen och beslutsfattandet i riksdagen. Den är också ett stöd vid tolkningen och tillämpningen av den kommande lagen. Dessutom är den till nytta i samhällsdebatten och inom forskningen. En proposition utgör inte en forskningsrapport. En proposition ska vara skriven på ett gott språk. Den ska vara komprimerad och endast innehålla sådan information som är av betydelse för riksdagens beslutsfattande." (s. 13)

Självstyrelselagen för Åland är en lag som är jämförbar med grundlagen. Den ska gälla länge och den utgör en grund för ordandet av självstyrelsen. Det är därför synnerligen viktigt att propositionen är konsekvent och begriplig på både svenska och finska, och att den tydligt beskriver nuläget och framför allt de föreslagna ändringarnas betydelse. Detta är av central betydelse med tanke på tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information. De ovan angivna exempelavsnitten bidrar inte till att uppfylla det nämnda grundläggande syftet med en regeringsproposition.

Den aktuella regeringspropositionen är också en central källa för tolkningen av den nya självstyrelselagen, vid sidan av de övriga förarbetena. Om den förblir svårbegriplig och mångtydig är den inte heller till nytta vid senare tolkningsbehov.

Texten blir tydligare om den består av korta meningar. För tydlighetens skull lönar det sig också att undvika meningar som består av många bisatser.

3. Observationer om vissa bestämmelser

1 § Självstyrelsen och dess syfte

Åland har självstyrelse enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Självstyrelsen ska bygga på demokratisk grund och tillkommer den åländska befolkningen, som företräds av Ålands lagting. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka det åländska samhällets och den åländska livsmiljöns utveckling.

Till självstyrelsen hör lagstiftningsrätt, beskattningsrätt och ekonomiskt självbestämmande inom de ramar som självstyrelselagstiftningen anger. Genom denna lag eftersträvas en ordning där det åländska självbestämmandet kan stärkas och förändras i takt med samhällsutvecklingen.

I motiveringen till 3 mom. (s. 90) konstateras följande:

Bestämmelsen är ett uttryck för att självstyrelselagen ska vara ett instrument för en dynamisk utveckling av självstyrelsen. Detta förverkligas så att Ålands lagting i större utsträckning ska ha möjlighet att bestämma i vilken takt Ålands behörighetsområden kan utvidgas. Bestämmelserna i 3 mom. utgör också en allmän grund för hur övriga paragrafer i lagen ska tolkas om tvekan uppstår.

I motiveringarna till den föreslagna 28 § 1 mom. 1 punkten (s. 237), som behandlas nedan, poängteras att avsikten med 3 mom. i kombination med 28 § 1 mom. är att ”öppna upp för möjligheten att i enskilda fall, där saken också regleras i grundlagen, kunna dra en gräns mellan lagtingets och riksdagens behörighetsområden enligt självstyrelselagen i linje med vad som är syftet med självstyrelsen”. Jag har nedan tagit upp några problem som är förknippade också med detta förslag till bestämmelse.

Jag konstaterar att delvisa citat ur grundlagen och/eller bearbetade versioner av den är förknippade med en risk för motsatta slutsatser. Jag förstår att strävan har varit att eliminera denna risk exempelvis i fråga om denna bestämmelse genom att i motiveringarna konstatera att 2 § 3 mom. i grundlagen ändå ska tillämpas på Åland, trots att detta inte framgår av 1 § i självstyrelselagen, som påminner om 2 § i grundlagen. I motiveringarna (s. 243) konstateras att ”den övergripande lagbundenhetsprincipen enligt grundlagens 2 § 2 mom. [borde vara 3 mom.] är likaså direkt tillämplig på självstyrelsemyndigheterna. Det finns inte orsak att foga den till självstyrelselagen.” Helheten blir dock ett svårtytt ”lapptäcke”.

6 § Kommunalförvaltningen

Åland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om rösträtt och valbarhet i kommunalval utfärdas genom lagtingslag.

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lagtingslag eller, om saken hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet, genom riksdagslag. Kommunerna sköter också sådana uppgifter som ålagts dem genom riksdagslag och som enligt rikslagstiftningen ska skötas av andra självstyrande enheter än kommunerna. Sådana nya uppgifter av rikslagstiftningsnatur som avses i detta moment, kan påföras de åländska kommunerna, om det har nåtts överenskommelse om ersättning för de kostnader uppgifterna ger upphov till. Uppgifter som kommunerna har ålagts genom riksdagslag kan genom lagtingslag överföras på Ålands regering eller någon annan åländsk myndighet.

Kommunerna på Åland har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skatten utfärdas genom lagtingslag.

I motiveringarna till bestämmelsen konstateras följande:

”Den första meningen ska konstituera en möjlighet för lagtinget att inom ramen för det självstyre som tillkommer kommunernas invånare godkänna från riket avvikande lösningsmodeller för lokalförvaltningens administration på Åland. Den kommunala självstyrelsen på Åland kan genom lagtingslag behöva regleras administrativt på ett avvikande sätt jämfört med det som gäller för kommunerna i riket. Åland har en annorlunda förvaltningsstruktur i och med att många uppgifter, som i riket hör till kommunerna, sköts av Ålands regering och förvaltningen under den, medan kommunerna i regel är små, flera av dem mycket små.

Att de bestämmelser som lagtinget antar om hur kommuninvånarnas inflytande över och medverkan i det kommunala beslutfattandet på Åland kan avvika från motsvarande bestämmelser i rikslagstiftning, innebär att kommuninvånarnas självstyre kan fungera på ett annat sätt på Åland än i resten av landet. Kommuninvånarnas självstyre måste dock tryggas också på Åland, även om det kan ske på ett annat sätt. Lagtinget är i sitt lagstiftande dessutom bundet av Europarådets konvention om kommunalt självstyre, som lagtinget gett sitt bifall till.”

Jag konstaterar att den föreslagna bestämmelsen och motiveringarna till den är otydliga. För det första bör det i motiveringarna konstateras att det är fråga om helt nya bestämmelser i självstyrelselagen. Förslaget kan inte jämföras med de gällande bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörighet.

Konstaterandet att ”grundlagen inte tillämpas på Åland till de delar självstyrelselagen innehåller annorlunda reglering” är en alltför enkelspårig tolkningsståndpunkt som leder till slutsatsen att om regleringen av den kommunala rösträtten och valbarheten delegeras genom självstyrelselagen till lagtingslag kan grundlagens 14 § 3 mom. förbigås. Jag betraktar inte detta som en möjlig tolkning. En lagtingslag kan inte tillämpas framför bestämmelserna i grundlagen. Den kommunala rösträtten på Åland är ett område som bör regleras i självstyrelselagen, om strävan är att avvika från bestämmelserna i grundlagen och föreskriva om en lägre åldersgräns för rösträtt. Den aktuella propositionen gör det t.o.m. möjligt att föreskriva om en högre åldersgräns än i grundlagen.

Jag konstaterar i detta sammanhang att ett centralt problem på Åland har enligt propositionen synbarligen upplevts vara att det inte varit möjligt att genom landskapslag föreskriva om en lägre åldersgräns för rösträtt i kommunalval än 18 år (16 år). Republikens president utövade sin vetorätt i lagstiftningskontrollen av en landskapslag som skulle ha möjliggjort detta efter att ha fått högsta domstolens utlåtande om frågan (se s. 93 i utkastet). Detta nämns flera gånger i propositionen. Såsom det konstaterats ovan kan sakläget ändras genom en revidering av självstyrelselagen. Man kan fråga sig varför en ändring som denna skulle kräva, på det sätt som anges nedan, sådana allmänna ändringar i förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen som kan få oförutsebara konsekvenser.

Uttrycket "samstämmighet om ersättning" förblir oklart. Sannolikt är syftet att ta in iakttagandet av finansieringsprincipen och avräkningsgrunden för Ålands ekonomi i självstyrelselagen, men detta förblir rätt så oklart.

De administrativa arrangemangen och strukturerna inom det kommunala självstyret kan enligt min mening i självstyrelselagen delegeras till landskapet (vilket innebär att landskapet har annorlunda administrativa arrangemang jämfört med rikets kommunalförvaltning), förutsatt att de bygger på principen om självstyre; i praktiken går det ofta till så att landskapet sköter olika uppgifter för kommunerna.

Om den typen av bestämmelser om kommunalt självstyre som nu föreslås tas in i självstyrelselagen bör det samtidigt också nämnas i lagen att de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning regleras genom lagtingslag. Även detta utgör en väsentlig del av kommuninvånarnas skydd för självstyrelsen.

13 § Tjänsteåtal mot medlem av Ålands regering

Åtal mot en medlem av Ålands regering för tjänstebrott behandlas vid Åbo hovrätt. Åtalet utförs av en av riksåklagaren utsedd åklagare.

Beslut om att väcka åtal mot en medlem av Ålands regering som misstänks för tjänstebrott fattas av Ålands lagting, om det genom gärningen har avvikits från en skyldighet inom lagtingets lagstiftningsbehörighet. Tjänsteåtalsärendet väcks vid lagtinget på framställning av riksåklagaren. Lagtinget fattar beslut om att väcka åtal efter att det av det utskott inom lagtinget som behandlar rättsliga ärenden fått ett ställningstagande om lagstridigheten i medlemmens av Ålands regering förfarande.

Innan lagtinget fattar sitt beslut enligt 2 mom. ska det ge medlemmen av Ålands regering tillfälle att ge förklaring.

Närmare bestämmelser om förfarandet vid lagtinget för behandling av riksåklagarens framställning om väckande av åtal utfärdas genom lagtingslag med beaktande av 28 § 1 mom. 10 punkten och 6 kap. i denna lag.

Vid tjänsteåtal som avses i 2 mom. har målsäganden ingen självständig åtalsrätt.

Jag konstaterar att bestämmelsen i fråga ger upphov till ett nytt arrangemang, där ett politiskt organ fattar beslut om eller ger tillåtelse till att väcka åtal. I propositionen poängteras att avsikten är att i högre grad närma medlemmars av Ålands regerings ställning med medlemmarna i statsrådet (s. 99) och att

"paragrafen motiveras i övrigt av att Ålands regerings beslutsfattande och befogenheter inom de behörighetsområden som hör till Ålands självstyrelse är jämförbara med statsrådets. Genom förslaget skapas emellertid inget identiskt system för åtalsimmunitet för medlemmar av Ålands regering som finns

för medlemmar av statsrådet. Det införs således inte heller en särskild åtalströskel gällande åländska ministrars eventuella tjänstebrott.” (s. 248)

Uppenbarligen motiveras den föreslagna bestämmelsen också av följande:

Eftersom åklagaren inte kan väcka åtal utan lagtingets samtycke i fråga om ett tjänsteåtalsärende, om gärningen begåtts i ett ärende som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet/ om det genom gärningen har avvikits från en skyldighet inom lagtingets lagstiftningsbehörighet, medför paragrafen sannolikt att anmälningar som gäller mindre förseelser i tjänsten inte förs vidare till åtal, vilket i sin tur kan leda till att eventuella brottsanmälningar övervägs med större noggrannhet och att det blir svårare att använda brottsanmälningar som ett politiskt instrument för att ingripa i Ålands regerings beslutsfattande (s. 100).

På sidan 249 konstateras i korthet att i uppföljningsrapporten om Finland 2020 från Europarådets organ för övervakning av korruption (GRECO), se rekommendation vi och punkterna 37–41 i ärenden som gäller ministeransvar, klandras ånyo Finlands grundlagsenliga ministeransvarighetssystem. Strävan har varit att undvika sådana problem som är förknippade med rikets ministeransvarighetssystem, såsom förhöjd åtalströskel, men den ovannämnda motiveringen ger vid handen att införandet av en särskild åtalströskel, åtminstone på någon nivå, de facto eftersträvas genom propositionen, i motsats till vad som nämns i den tidigare angivna punkten i motiveringarna till lagstiftningsordning i propositionen.

Det finns skäl att närmare motivera varför 13 § ska anses vara motiverad med tanke på dels medlemmens rättssäkerhet, dels ett adekvat genomförande av medlemmens straffrättsliga ansvar, med beaktande av den ovannämnda kritiken.

Om riksåklagaren föreslår att åtal ska väckas men lagtinget beslutar något annat uppstår frågan på vilket sätt förtroendet för processens rättsliga och icke-politiska karaktär kan upprätthållas. Dessutom är det oklart om det i den gällande lagstiftningen har observerats sådana problem som kunde förhindras eller minskas genom de bestämmelser som nu föreslås. Vidare ger formuleringen av den föreslagna bestämmelsen upphov till svåra konkurrens- och förfarandeproblem, där en medlems av Ålands regering förfarande eller gärning uppfyller kriterierna för överträdelse av såväl rikets strafflag som de skyldigheter som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Denna typ av överträdelse av skyldigheter som följer av flera olika lagar förekommer nämligen ofta i tjänstebrottmål.

Jag konstaterar vidare att i regeringens proposition med förslag till ny regeringsform föreslog regeringen att beslut om att väcka ministeråtal ska överlåtas till riksdagens grundlagsutskott, eftersom regeringen ansåg att detta kan anses lämpa sig bättre för grundlagsutskottet än för plenum. En behandling i plenum är enligt den regeringspropositionen inte det bästa tänkbara förfarandet för åtalsprövning som inbegriper såväl konkret som rättslig prövning, och det kan anses vara problematiskt också från rättssäkerhetssynpunkt (se RP 1/1998 rd s. 169).

Riksdagens grundlagsutskott ändrade till denna del propositionen i syfte att säkerställa att frågan kan utredas offentligt i tillräcklig utsträckning men betonade samtidigt vikten av rättsliga fakta och rättslig bedömning (GrUB 10/1998 rd, s. 10 och s. 32–33).

Senare har man inom statspraxis observerat att det finns en viss risk för att den politiska och den rättsliga bedömningen blandas ihop vid behandlingar i plenum, åtminstone i det avseendet att det politiska ansvaret och den politiska bedömningen i kommunikationssammanhang inte kan avskiljas klart och tydligt från en rättslig bedömning som bygger på väckande av åtal eller beslut om att inte väcka åtal. Europeiska kommissionen ville också i samband med beredningen av unionens rättsstatsrapport 2021 ha närmare uppgifter om eventuella behov av att utveckla ministeransvarighetsprocessen. Även med anledning av dessa fakta bör man förhålla sig mycket reserverat till förslaget att, på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen, ge de politiska organen en starkare roll i en entydigt rättslig åtalsprövning.

Jag konstaterar också att grundlagsutskottet spelar en ytterst central roll i ministeransvarighetssystemet enligt den gällande grundlagen. Bestämmelser om grundlagsutskottets ställning, uppgifter och befogenheter finns i grundlagen. Det finns inget annat motsvarande organ i Finland, och det utskott som ansvarar för rättsliga frågor inom lagtingets behörighetsområde kan inte jämföras med grundlagsutskottet.

I motiveringen konstateras följande:

”Förslaget påverkar inte statsrådets justitiekanslers eller riksdagens justitieombudsmans rätt att enligt grundlagens 110 § 1 mom. driva åtal eller besluta att åtal ska väckas även i andra ärenden som hör till laglighetsövervakningen på Åland. På motsvarande sätt som det föreskrivs i 118 § 3 mom. i grundlagen, begränsar den föreslagna 13 § målsägandens åtalsrätt.”

Om lagtinget beslutar att förkasta riksåklagarens förslag till väckande av åtal är det möjligt, och rentav sannolikt, att klagan anförs eller att frågan på annat sätt ges justitiekanslern eller justitieombudsmannen till känna. Kan detta leda till att någondera bestämmelser om att åtal ska väckas? Är detta vad som eftersträvas, och varför ska en sådan process anses vara motiverad?

Jag konstaterar ytterligare att ”bestämmelserna om ministeransvarighet” ter sig originella i propositionen och kan i praktiken bli mycket oöverskådliga, då befogenheten att väcka åtal fördelas beroende på om ärendet gäller en skyldighet som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet eller omfattningen av rikets lagstiftningsbehörighet. När man dessutom beaktar justitieombudsmannens och justitiekanslerns åtalsbefogenhet enligt grundlagen blir Ålands ministeransvarighetssystem en synnerligen oöverskådlig rättslig helhet som jag inte kan förorda dels med tanke på den misstänktes rättssäkerhet, dels ur perspektivet för genomförande av straffrättsligt ansvar.

Slutligen vill jag poängtera att det i den fortsatta beredningen av propositionen finns skäl att även beakta Europeiska åklagarmyndigheten EPPO:s och de europeiska åklagarnas befogenheter (se [lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens \(EPPO\) verksamhet](#) och [rådets förordning \(EU\) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten](#), se även [GrUU 39/2020 rd](#)) och klargöra deras förhållande till propositionen.

28 § 1 mom. 1 punkten samt förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen

Jag påpekar till denna del att bestämmelsen och dess betydelse är svår att bedöma av de orsaker som nämns i avsnittet om propositionens utformning. Jag konstaterar emellertid följande:

Nuläget är enligt min uppfattning det att grundlagsutskottet uttryckligen vid stiftandet av den gällande självstyrelselagen har velat undvika att grundlagsstiftandet o.d. i självstyrelselagen underställs landskapets samtycke, och detta gäller i synnerhet de grundläggande fri- och rättigheter som det föreskrivs om i grundlagen:

”Jämfört med den nuvarande lagen har i paragrafens 1 punkt tagits in en hänvisning till 69 §. I motiveringen karakteriseras detta som ett förtydligande. Enligt utskottets åsikt gör tillägget snarare saken oklarare. *Tillägget skulle uppenbarligen täcka till exempel det fallet att man inför ett grundrättsstadgande som generellt begränsar behörigheten för organ inom den offentliga makten, också för lagtinget. Det nya hänvisningsstadgandet kunde sålunda på ett oberäkneligt sätt kringskära riksdagens kompetens att stifta grundlagar för riket.* Å andra sidan räcker 69 § i förslaget till självstyrelselag och 17 § i jordförvärvslagen till med tanke på de orsaker som ligger bakom förslaget. Utskottet har därför uteslutit hänvisningsstadgandet” ([GrUB 15/1990](#), kursivering här).

Av grundlagsutskottets betänkande framgick så tydligt som möjligt att genom en hänvisning till grundlagsstiftande osv. får 27 § 1 punkten i självstyrelselagen ett innehåll som gör det möjligt att begränsa lagtingets behörighet med stöd av grundlagen (och utan landskapets samtycke) (Jyränki: Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga ställning, justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 1/2000, s. 36). Självstyrelselagen är dock en speciallag som på Åland tillämpas i stället för grundlagen i fråga om de bestämmelser som uttryckligen avviker från grundlagens (grundrätts)bestämmelser, exempelvis språkbestämmelserna i 17 § 2 mom. i grundlagen. Samtidigt utgör grundlagens (grundrätts)bestämmelser till övriga delar en speciallag i förhållande till självstyrelselagen. I ovan nämnda publikation (s. 38) har sakförhållandet karakteriserats som så att syftet med den behörighetsfördelning som fastställs i självstyrelselagen är att bestämma i vilka frågor behörigheten ska utövas av ett landskapsorgan och i vilka frågor den ska utövas av ett riksorgan. Syftet är däremot inte att utesluta de grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på vare sig landskapets eller rikets utövande av behörighet – även i landskapet ska de av riket

fastställda grundläggande fri- och rättigheterna iakttagas, såvida inte annat följer av bestämmelserna av grundrättskaraktär i självstyrelselagstiftningen.

Även högsta domstolens praxis inom lagstiftningskontroll präglas av detta tankesätt, när högsta domstolen bedömer landskapslagar i förhållande till grundlagen (se exemplet på bedömningen av landskapets alkohollag nedan). Ovan har det konstaterats att propositionen innehåller avsnitt som även kan uppfattas så att det föredragande ministeriet anser att ovanstående inte stämmer. Propositionen bör göras konsekvent så att nuläget beskrivs tydligt och entydigt, liksom även de föreslagna ändringarna.

I avsnittet om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen (s. 236) har följande konstaterats:

Riksdagens nuvarande behörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag ingår i 27 § 1 mom. 1 punkten i 1991 års självstyrelselag. I motsvarande lagrum i 28 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget föreslås det till punkten ett tillägg som är avsett att vara *tillämpligt i samband med att lagtingslagar stiftas och genomgår lagstiftningskontroll.*

Genom 1 § i lagförslaget om att självstyrelsen ska stärkas och förändras i takt med samhällsutvecklingen, blir det i högre grad möjligt att vid lagstiftningskontrollen av lagtingslagar i förhållande till grundlagen tolka självstyrelselagens behörighetsbestämmelser mot bakgrund av lagens syfte. *Avsikten är att öppna upp för möjligheten att i enskilda fall, där saken också regleras i grundlagen, kunna dra en gräns mellan lagtingets och riksdagens behörighetsområden enligt självstyrelselagen i linje med vad som är syftet med självstyrelsen. Med beaktande av lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och dess förhållande som speciallag till grundlagen, ska lydelsen för 28 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget enligt prövning i ett enskilt fall i samband med lagstiftningskontrollen av en lagtingslag kunna möjliggöra en argumentation till fördel för en utveckling av lagtingets lagstiftningsbehörighet. Vid lagstiftningskontrollen bör man till grund för övervägandena lägga det ändamål självstyrelsen avser trygga, självstyrelselagens rätta mening och grund samt ta tillräcklig hänsyn till de tillämpliga bestämmelsernas olika syften och de intressen och samhällsbehov lagstiftaren med desamma velat tillgodose.* (kursiveringar här)

Betyder detta exempelvis det att lagtinget i fortsättningen kan stifta landskaps- eller lagtingslagar där gränserna för landskapets lagstiftningsbehörighet överskrids till exempel med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, och att dessa lagar bör godkännas i lagstiftningskontrollen? Om så avses, sker förändringen efter att den nya självstyrelselagen har trätt i kraft eller först efter att eventuella ändringar görs i grundlagen och till de delar som grundlagen de facto ändras? Vilken typ av ändring kan en grundlagsändring som begränsar lagtingets lagstiftningsbehörighet i praktiken vara?

Nedan illustrerar jag frågan genom ett exempel. Högsta domstolen har nyligen (utlåtande 1.7.2021) ansett att 9 § i landskapets alkohollag överskrider behörighetsgränsen. Högsta domstolen konstaterade följande:

”Bestämmelserna i 9 § landskapslagen om tillämpning på Åland av alkohollagen berättigar således tillståndsmyndigheten att besluta om andra villkor och begränsningar än de som stadgats i 22 § 1 och 2 mom. i rikslagen utan att villkoren och begränsningarna närmare beskrivs i landskapslagen. Därtill berättigar paragrafens 2 punkt tillståndsmyndigheten att avslå ansökan om servering vid tillställningar och evenemang eller inte bevilja serveringstillstånd. Enligt paragrafens 3 punkt är tillståndsmyndigheten berättigad att återkalla godkännanden och tillstånd om de i landskapslagen eller i rikslagen angivna begränsningarna och villkoren inte följs. Det förefaller som om återkallande kunde vara möjligt utan att tillfälle ges att avhjälpa de upptäckta bristerna på grundval av en anmärkning eller en varning från den behöriga myndigheten. Eftersom begränsningar av och villkor för näringsfriheten inte närmare definierats i landskapslagen och de som sådana även direkt kan leda till att ansökan avslås, tillstånd ej beviljas eller godkännanden och tillstånd återkallas, uppfyller 9 § landskapslagen om tillämpning på Åland av alkohollagen inte till dessa delar de förutsättningarna för begränsningar av den i 18 § 1 mom. grundlagen garanterade näringsfriheten såsom de tolkats av riksdagens grundlagsutskott tidigare. Därför anser Högsta domstolen att 9 § landskapslagen om tillämpning på Åland av alkohollagen utgör en behörighetsöverskridning. Således bör den förordnas att förfalla.”

Är det meningen att landskapet i fortsättningen ska kunna stifta en sådan bestämmelse? Ska det kunna ske efter att den föreslagna lagen trätt i kraft eller först efter att bestämmelsen om näringsfrihet i grundlagen någon gång ändras?

I propositionen har det konstaterats på behörigt sätt att lagstiftningskontrollen är ”en utpräglat rättslig kontroll, där politiska överväganden inte får förekomma” (s. 50). På sidan 237 i motiveringstexten konstateras det dock att man vid lagstiftningskontrollen i fortsättningen bör lägga till grund för övervägandena det ändamål självstyrelsen avser trygga, självstyrelselagens rätta mening och grund samt ta tillräcklig hänsyn till de tillämpliga bestämmelsernas olika syften samt intressen och samhällsbehov.

Jag ifrågasätter om denna typ av övervägande längre kan betraktas som rättsligt eller om Ålandsdelegationen, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen försätts i en situation där de i själva verket blir tvungna att mot bakgrund av de ovannämnda motiveringarna mer eller mindre göra en ändamålsenlighetsbedömning i stället för en rättslig bedömning som bygger på grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

Enligt motiveringstexten är det rätt sällsynt att presidenten utövar sin vetorätt, och ”oftast är det fråga om att lagtinget av misstag i någon paragraf har överskridit sin lagstiftningsbehörighet” (s. 50). Är tanken att nu hädanefter förebygga denna typ av misstag så att sådana inte kan ske, eftersom man inom lagstiftningskontrollen med anledning av landskapets ”intressen och samhällsbehov” inte längre ska ingripa i behörighetsöverskridningar?

Propositionen innehåller ingen som helst analys över vilka konsekvenser detta får för invånarna på Åland och deras grundläggande fri- och rättigheter – dvs. för individens rättigheter. En sådan analys ska inkluderas i propositionen. Vilken ställning får exempelvis en åländsk innehavare av serveringstillstånd i fortsättningen? Är det befogat att innehavarens tillstånd eventuellt på relativt

godtyckliga eller allmänna samhällspolitiska grunder kan förvägras eller återkallas med hänvisning till självstyrelsens intressen och motsvarande generella orsaker, om denna typ av förändringar alltså eftersträvas med propositionen? I så fall ska detta motiveras.

För att skapa en bättre bild av de praktiska konsekvenserna av propositionen och förbättra riksdagens tillgång till information bör propositionen kompletteras med exempel på vilken typ av landskapslagar som hittills har förordnats att förfalla och som i fortsättningen förslagsvis borde godkännas i lagstiftningskontrollen.

Jag påpekar ytterligare att det i rättslitteraturen i fråga om bestämmelser som påminner om det aktuella tillägget har konstaterats att denna typ av tillägg huvudsakligen leder till att omfattandet av systemet med grundläggande fri- och rättigheter i praktiken blir en fråga som landskapet ska bedöma helt och hållet själv, men givetvis förtydligar bägge tilläggen rättsläget som helhet och stärker Ålands grundläggande författningar mot ingripanden från grundlagsstiftaren. Det är dock av principiella orsaker svårt att rekommendera en sådan lösning som föreslås på grund av de konsekvenser den får för de grundläggande fri- och rättigheterna. (Jyränki, s. 61).

Motiveringen till propositionen ger ett intryck av att Ålands lagstiftare inte är av samma åsikt som grundlagsutskottet när det gäller tolkningen av vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och högsta domstolens praxis inom lagstiftningskontroll som bygger på grundlagsutskottets tolkningar. Givetvis har grundlagsstiftaren rätt att göra en annan bedömning i dessa situationer. Det gäller att försöka begränsa de situationer och behov i vilka Åland avviker från den tolkningslinje som bygger på grundlagsutskottets vedertagna praxis till vad som verkligen behövs, i stället för att göra det möjligt att på vilket sätt som helst avvika från bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Det bör påpekas att grundlagsutskottets ställning i tolkningen av grundlagen till övervägande del grundar sig på konstitutionspraxis och den uttryckliga bestämmelsen i grundlagens 74 §. Åland har inget motsvarande organ som genom normer på grundlagsnivå skulle ha förordnats en motsvarande uppgift.

Det är mycket svårt att uppskatta vilka följder den föreslagna bestämmelsen skulle få med avseende på rättsordningens systematik och systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Det står klart att den (åtminstone i något skede) skulle göra det möjligt att särskilja de grundläggande rättigheterna på landskapsnivå från de grundläggande rättigheter som gäller på riksnivå.

Ur perspektivet för övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förhåller jag mig mycket kritiskt till detta förslag till bestämmelse.

39 § Överklagande av förvaltningsbeslut

Angående tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som har fattats av myndigheterna på Åland gäller vad som föreskrivs i rikslagstiftningen med de undantag som föreskrivs i denna lag.

Genom lagtingslag kan det föreskrivas om tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lagtingslag, om detta behövs för tydlighetens skull och regleringen är förenlig med de grunder som i rikslagstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden.

Genom lagtingslag kan det föreskrivas om sökande av ändring och besvärshänsök över beslut om tjänsteutnämningar som fattas av Ålands lagting, Ålands regering och myndigheter som lyder under denna samt av kommunala myndigheter på Åland.

Förslaget att i paragrafens 2 mom. ge lagtinget lagstiftningsbehörighet när det gäller sökande av ändring i/besvärshänsök över beslut om tjänsteutnämningar har endast delvis sitt ursprung i den gällande självstyrelselagen (25 § 2 mom.). Med beaktande av den nuvarande inriktningen att öppna upp ändringssökandet i fråga om utnämningsbeslut är det något problematiskt att till dessa delar låta rättssäkerheten bli helt beroende av landskapets egna beslut. Rättskipningen hör enligt huvudregeln till riket, och förslaget bygger på en synnerligen lätt motivering.

44 § Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet anförtros andra än åländska myndigheter endast genom lagtingslag eller med stöd av lagtingslag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Följande konstateras i motiveringen till bestämmelsen (s. 180):

"I förevarande paragraf föreslås nu uttryckliga krav som måste vara uppfyllda för att förvaltningsuppgifter ska kunna överföras på andra än myndigheter. Kraven är desamma som gäller för riksdagen enligt 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottets praxis blir därigenom vägledande i de flesta avseenden, vilket bör anses rimligt med tanke på hur stark kopplingen är till rättsstatsprincipen i 2 § i grundlagen och till vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till de frågor som har stark koppling till grundlagen hör inte bara det som krävs för att säkerställa de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning utan också frågan om vad som ska betraktas som betydande utövning av offentlig makt. Till den del det gäller vad som ska betraktas som betydande utövning av offentlig makt blir grundlagsutskottets praxis vägledande, där sådan finns. Till den del det gäller kravet på att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning ska tillgodoses, bör däremot en åtminstone delvis självständig bedömning kunna göras av lagtinget i det enskilda fallet, eftersom lagtinget inom sin behörighet är det allmänna som avses i 22 § i grundlagen.

Av utformningen av paragrafen följer att överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter ska förekomma endast i undantagsfall. Det normala ska alltså vara att förvaltningsuppgifterna sköts av myndigheter. Det är således en förhållandevis hög tröskel som måste överskridas för att uppfylla uttrycket

”som behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna”. I det enskilda fallet ankommer det på lagtinget att bedöma och svara för vad som är ändamålsenligt i det åländska samhället på de områden där Åland har rätt till självstyre.”

Jag konstaterar att jag inte (heller) i detta fall, av orsaker som relaterar till de grundläggande och mänskliga rättigheterna, anser det vara motiverat att citera en grundlagsbestämmelse som ändå uppenbarligen enligt motiveringen i vissa situationer ska ges ett annat innehåll än vad som enligt grundlagsutskottets utlåtandepaxis fastställs i 124 § i grundlagen. Förslaget innebär att grundlagsutskottets tolkningsbehörighet överförs på landskapet. Motiveringen är bristfällig och avviker i väsentlig grad från grundlagsutskottets tolkningspraxis (hur bedöma om kraven i fråga om grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls och om överföringen är ändamålsenlig). Enligt motiveringen förefaller lagtingets behörighet i praktiken omfatta att helt självständigt tolka bestämmelsens innehåll. I motiveringen använder man bl.a. felaktigt 22 § i grundlagen som grund för denna behörighet. Ändamålsenlighet är ett rättsligt kriterium för överföring enligt 124 § i grundlagen som ska övervägas ur alla parter synvinkel (myndigheten, mottagaren av den överförda uppgiften samt medborgarna och företagen).

I detta sammanhang konstaterar jag också att motiveringen till paragrafen är motstridig, eftersom det avsnitt som gäller förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen (s. 252) ger en bild av att lagtinget ändå bör följa grundlagsutskottets praxis. Om så är fallet, är paragrafen onödig.

44 §. I 124 § i grundlagen begränsas överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. I 44 § i lagförslaget ingår en motsvarande bestämmelse som tar sikte på s.k. medelbar förvaltning på Åland inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelsen föreslås rikta sig till de åländska självstyrelsemyndigheterna. Förslaget rubbar inte gränsen för rikets och landskapets behörighet, men preciserar i behövlig omfattning de krav som självstyrelsemyndigheterna ska iakttä i anslutning till överföringen av förvaltningsuppgifter inom Ålands behörighet på andra än myndigheter. De uttryckliga krav som måste vara uppfyllda enligt paragrafen för att förvaltningsuppgifter ska kunna överföras på andra än myndigheter är desamma som gäller för riksdagen enligt 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottets praxis blir därigenom vägledande med beaktande av hur stark kopplingen är till rättsstatsprincipen i 2 § i grundlagen och till vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna. När sådan lagstiftning antas ska lagtinget i enlighet med bestämmelserna i grundlagen säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning tillgodoses.

Om utgångspunkten dock ska vara den som anges i specialmotiveringen av bestämmelsen konstaterar jag att de som utför lagstiftningskontrollen blir tvungna att i fråga om en landskapslag som gäller överföring av en offentlig förvaltningsuppgift snarare göra en ändamålsenlighetsbedömning i stället för en rättslig bedömning. Hur ska högsta domstolen kunna bedöma vad som kan betraktas som ett sådant enskilt fall där en lag om överföring av en förvaltningsuppgift inte överskrider gränsen för landskapets behörighet, då lagen avviker från grundlagsutskottets ställningstaganden och bygger på en ändamålsenlighetsbedömning som lagtinget gjort självständigt?

Nedan illustrerar jag frågan genom ett exempel.

Högsta domstolens utlåtande (OH 2013/207) handlade om att kontroll av energideklarationer för byggnader enligt en landskapslag hade kunnat skaffas från ett oberoende organ, dvs. en annan aktör än en myndighet. Högsta domstolen var av samma åsikt som Ålandsdelegationen och konstaterade att lagen inte innehåller ens grundläggande garantier för att en eventuell överföring av uppgiften till ett organ inte kommer att äventyra rättssäkerheten eller kraven på god förvaltningssed. Delegationen hade konstaterat att landskapslagen inte innehöll bestämmelser om de i lagen avsedda inspektörernas yrkeskunskap, straffrättsliga tjänsteansvar eller skadeståndsansvar. Landskapslagen saknade även bestämmelser om inspektörernas befogenheter och möjligheten att överklaga beslut. Med anledning av dessa brister ansågs det att de i grundlagen angivna villkoren för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till någon annan än en myndighet inte uppfylls. Presidenten utövade sin vetorätt i ärendet.

Ska lagtinget framöver ha rätt att efter egen prövning stifta denna typ av bestämmelse på den grund att den behövs i ett enskilt fall i "det åländska samhället" utan att lagstiftningskontrollen ska kunna ingripa i frågan? Motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen (s. 247) ger ingen klarhet i frågan:

"Grundlagsutskottets utlåtanden bör vid tolkning av lagtingslagar och vid lagstiftningskontrollen av lagtingslagar främst ses som en rättskälla som motsvarar förarbetena till en lag och domstolsavgöranden, dvs. en rättskälla vars bortlämnande från tolkningsresonemanget bör motiveras. Tolkningen av bestämmelser i självstyrelselagen som avviker från grundlagen kan således bygga på grundlagsutskottets praxis, åtminstone så länge som någon självstyrelselagsintern praxis inte finns. *Tolkningen av innehållsmässigt likadana bestämmelser i självstyrelselagen som i grundlagen, ska dock utgå från självstyrelselagen, inte i första hand från grundlagsutskottets praxis, även om grundlagsutskottets betänkanden och utlåtanden givetvis utgör en del av det tolkningsmaterial som kan eller som rentav bör beaktas i ett enskilt fall.* (kursivering här)"

Om det anses finnas ett motiverat behov av bestämmelser som avviker från grundlagen när det gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på Åland, ska det föreskrivas om villkoren för överföringen i självstyrelselagen. Jag vill igen påminna om att inga lagar stiftas utifrån motiveringar.

47 § Särbestämmelser inom Ålands förvaltningsbehörighet

I de angelägenheter som hänförs till Ålands förvaltningsbehörighet och anges i denna paragraf, ska uppgiften utföras med iakttagande av att

- 1) Ålands regering ska begära utlåtande av behörig riksmyndighet innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas.

- 2) Ålands regering ska begära utlåtande av behörig riksmyndighet innan beslut fattas om godkännande av arkivbildningsplan för Ålands regerings eller de kommunala myndigheternas arkiv på Åland.
- 3) Ålands regering ska inhämta tillstånd av respektive handlings ägare och utlåtande av behörig riksmyndighet innan beslut fattas om varaktig förvaring av och förvaringsform för statliga myndigheters handlingar som deponerats i Ålands regerings arkiv.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har som högsta laglighetsövervakare befogenhet att handlägga klagomål och meddelanden av myndigheter som riktas till någondera av dem och som gäller området för Ålands förvaltningsbehörighet.

Jag konstaterar att följande anges i grundlagen:

Justitiekanslern ska övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses (108 § 1 mom.).

Justitieombudsmannen ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses (109 § 1 mom.).

I motiveringen till 2 mom. konstateras följande:

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har som högsta laglighetsövervakare med stöd av 28 § 1 mom. 1 punkten och 48 § i lagförslaget, 108–111 § i grundlagen i tillämpliga delar samt lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) befogenhet att handlägga klagomål och meddelanden av myndigheter som riktas till någon av dem. Begreppen "klagomål" och "meddelanden från myndigheter" i momentet ska ges samma innehåll som de har enligt den lagstiftning som reglerar verksamheten för de högsta laglighetsövervakarna. Handläggningen av exempelvis klagomål vid justitieombudsmannens kansli och justitiekanslersämbetet har som utgångspunkt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Stiftandet, ändring och upphävande av samt avvikelse från grundlag hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland. Behovet av att med ett lagrum i självstyrelselagen förtydliga de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter i fråga om myndigheter inom lagtingets lagstiftningsbehörighet följer närmast av att det inte kan uteslutas att de grunder, som avgörandet av exempelvis ett klagomål bygger på, i ett enskilt fall kan basera sig på tillämpningen utslutande av en bestämmelse i Ålands lagstiftning som getts inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen, men som inte i något avseende har sin grund i grundlagen eller förutsätter ett samtidigt iakttagande av grundlagen.

Jag har behandlat problemet med otydlig motivering ovan i avsnittet om propositionens utformning. Vidare konstaterar jag att åtminstone fram till nyligen har de högsta laglighetsövervakarnas behörighet i övervakningen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag betraktats som en självklarhet både på Åland och i övriga Finland. Detta är

befogat, eftersom grundlagen på inget sätt begränsar de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter vare sig på Åland eller i övriga Finland.

I motiveringen till grundlagen konstateras i fråga om justitiekanslern att "justitiekanslerns laglighetsövervakning omfattar vid sidan av domstolarna, övriga myndigheter och tjänstemännen fortsättningsvis också de offentligt anställda och andra som sköter offentliga uppdrag. Justitiekanslerns behörighet ökar således i takt med att offentliga uppgifter flyttas utanför det egentliga tjänstemaskineriet. Detta är fallet i synnerhet när offentliga funktioner privatiseras. Bestämmelsen bidrar till att trygga iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och god förvaltningssed, också i sådana fall då förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter (jfr 124 §) " ([RP 1/1998 rd](#), s. 166). Ingenting tyder på att den högsta laglighetsövervakarens behörighet på Åland hittills skulle ha varit begränsad på något sätt.

Jag konstaterar också att både justitiekanslern och justitieombudsmannen i praktiken har behandlat klagomål där det varit fråga om iakttagande av landskapslagar som stiftats i enlighet med självstyrelselagen i ärenden som hör till landskapets behörighet (t.ex. [JKÄ/462/1/2006](#) och [BJO:s avgörande dnr 4030/4/10](#)). Uppenbarligen har det inte heller på Åland tidigare rått någon oklarhet kring de högsta laglighetsövervakarnas behörighet. Åtminstone har justitiekanslern i praktiken inte stött på denna typ av problem i sin laglighetsövervakning.

Däremot kan den aktuella bestämmelsen skapa oklarhet, i och med att den endast gäller behörigheten att behandla klagomål och myndighetsmeddelanden. I motiveringen till bestämmelsen konstateras visserligen följande (s. 179):

I fråga om justitiekanslerns och justitieombudsmannens samtliga befogenheter i sak och handläggningen av sådana ärenden gäller i tillämpliga delar det som föreskrivs i 108–111 § i grundlagen samt i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002).

Jag vill dock igen påminna om att inga lagar stiftas utifrån motiveringar. Bestämmelsen kan utifrån ordalydelsen även tolkas så att den inte möjliggör exempelvis granskningar eller egna initiativ utan enbart utredning av klagomål och myndighetsmeddelanden i ett ärende som hör till "Ålands förvaltningsbehörighet". Jag anser inte detta vara motiverat, på samma sätt som jag överlag motsätter mig onödiga citat ur eller omformuleringar av grundlagsbestämmelser i självstyrelselagen, eftersom det orsakar förvirring och en risk för motsatta slutsatser.

Om önskan är att på något sätt i självstyrelselagen fastställa de högsta laglighetsövervakarnas behörighet även på Åland kan detta göras i en separat paragraf, där det endast hänvisas till bestämmelserna i grundlagen. Jag konstaterar ytterligare att grundlagsutskottet i flera utlåtanden har betraktat det som en viktig och betydelsefull konstitutionell lösning att allt

utövande av offentlig makt och all skötsel av offentliga uppdrag hör till justitiekanslerns och justitieombudsmannens oberoende laglighetskontroll.

49 § Lagtingets och Ålands regerings initiativ (1 mom.)

Lagtinget kan väcka initiativ i frågor som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet och som är av särskild vikt för Åland med hänsyn till förhållandena där. Initiativet föreläggs riksdagen genom regeringens försorg.

Både i den gamla och den föreslagna nya självstyrelselagen konstateras det att föreläggande av initiativ är en uppgift som hör till "regeringen". När det i grundlagen fastställdes att regeringspropositioner ska utfärdas av statsrådet i stället för av presidenten, ändrades inte 58 § 4 mom. i grundlagen, som gäller republikens presidents uppgifter.

Inom tillämpningspraxisen har det förekommit frågor kring Ålands lagtings initiativ, närmare bestämt om de ska lämnas till republikens president eller till statsrådet, som enligt grundlagen har en betydande roll som ledare av det parlamentariska arbetet och i synnerhet beredningen av lagstiftningen och statsbudgeten. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har det betraktats som ändamålsenlig praxis att överlämna initiativen till republikens president, med tanke på specialbestämmelsen i 58 § 4 mom. i grundlagen och republikens presidents särskilda ämbete som garant för självstyrelsen.

Med anledning av lagtingets initiativ kan det dock även annars bli nödvändigt att bereda ändringar i rikslagstiftningen. I grundlagen fastställs statsrådet som ledare av det parlamentariska arbetet och ansvarigt statsorgan för lagberedningen. Med tanke på detta är det inte helt lämpligt att republikens president överlämnar lagtingets initiativ till riksdagen. Det är ett högtidligt förfarande, men det framhäver lagtingets initiativs särskilda karaktär.

I samband med reformen av självstyrelselagen bör således också ett sådant alternativ övervägas att 58 § 4 punkten i grundlagen ändras och 49 § i självstyrelselagen formuleras så att statsrådet överlämnar initiativ från lagtinget till riksdagen för behandling. Statsrådet är givetvis juridiskt sett skyldig att överlämna initiativet till riksdagen och ansvarig för initiativets innehåll. Detta bidrar till att framhäva statsrådets och Ålands samarbete i lagstiftningsärenden, och dessutom blir statsrådet skyldigt att i samma sammanhang mer direkt behandla eventuella andra lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas med anledning av initiativ som är viktiga för Åland.

52 § Ålandsärenden i statsrådet och föredragningen av dem (1 mom.)

Aktuella åländska frågor av principiell eller vittomfattande betydelse kan 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 regering eller av det behöriga ministeriet.

I den finskspråkiga texten i lagförslaget används begreppet "valtioneuvostossa käsitellä", på svenska "behandlas i statsrådet". I 66 och 67 § i Finlands grundlag används termen behandling om beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde, t.ex. "behandlingen av ärenden" och "ärenden som behandlas i statsrådet". Det vore bra att i 52 § i förslaget till självstyrelselag använda termen "behandla i beredande syfte", eftersom det enligt grundlagen inte kan vara fråga om bindande rättsligt beslutsfattande, utan om politisk beredning. Det lönar sig också att i motiveringen till detta lagrum framhäva betydelsen av ett gott samarbete mellan statsrådet och Åland och lyfta fram att det också finns flera andra forum för gemensam beredning, som i enlighet med god lagberedningssed och principerna för god förvaltning bör användas beroende på respektive ärendes karaktär. Justitiekanslern har i sin övervakning av statsrådet i olika sammanhang blivit tvungen att påminna ministerierna om att en god förvaltning och lagberedning förutsätter ett bra samarbete och en bra dialog med Ålands regering och myndigheter.

99 § Företräde för grundlagen och självstyrelselagen

Om tillämpningen av en bestämmelse i en lagtingslag i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde, om inte annat följer av denna lag eller jordförvärvslagen (3/1975).

Om tillämpningen av en bestämmelse i en riksdagslag eller en lagtingslag skulle strida mot denna lag eller jordförvärvslagen, ska domstolen ge bestämmelsen i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen företräde. Domstolen ska först utreda om den aktuella bestämmelsen i en riksdagslag enligt självstyrelselagen hör till riksdagens eller lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Den föreslagna bestämmelsen utgör principiellt sett och med tanke på lagskipningen mycket betydande ny lagstiftning, och inte heller till denna del är motiveringarna tillräckliga. Jag anser att uttrycket "om inte annat följer av denna lag eller jordförvärvslagen" lämnar för mycket tolkningsutrymme för frågan när grundlagens företräde inte längre gäller. Grundlagsutskottet har redan ansett att landskapslagar är sådana lagar som avses i 106 § i grundlagen ([GrUB 10/1998 rd](#) s. 31–32).

4. Slutord

Propositionen är så pass halvfärdig att det sannolikt blir nödvändigt att återkomma till de föreslagna bestämmelser som lyfts fram i utlåtandena, och eventuellt också till andra förslag till bestämmelser, senast i föredragningssskedet. Ett mer åskådligt och konsekvent propositionsutkast hade underlättat sammanställandet av utlåtandet.

Handlingen har signerats elektroniskt.

Justitiekansler

Tuomas Pöysti

Äldre justitiekanslerssekreterare

Laura Luikku

Justitiekansler

Tuomas Pöysti

Virkanimike

Laura Luikku