

13.10.2017

SAMMANDRAG AV UTLÅTANDENA OM ÅLANDSKOMMITTÉNS SLUTBETÄNKANDE

Allmänt

Ålandskommittén 2013 överlämnade sitt slutbetänkande till justitieministeriet den 16 juni 2017, och samma dag sändes betänkandet ut på remiss. Sista inlämningsdag för utlåtanden var den 15 september 2017. Följande remissinstanser tog ställning till kommittébetänkandet: Ålands landskapsregering, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsmans kansli, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, Ålands tingsrätt, Ålands förvaltningsdomstol, Statens ämbetsverk på Åland, Ålandsdelegationen, Kyrkostyrelsen, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea, Säkerhets- och kemikalieverket Tukes, Skatteförvaltningen, Finavia Abp, Sannfinländarnas riksdagsgrupp, Svenska riksdagsgruppen, Vänsterförbundets riksdagsgrupp, Akava-Åland r.f., Fackorganisationen för offentligt anställda på Åland FOA-Å r.f., Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Tehys fackavdelning på Åland r.f., Tjänstemannaorganisationerna på Åland TCÅ r.f., Rederierna i Finland rf, Ålands fredsinstitut, Ålands Näringsliv.

I utlåtandena framfördes också synpunkter som avviker från riktlinjerna i Ålandskommitténs slutbetänkande. Största delen av dessa gällde 26, 28 och 30 § i lagförslaget, dvs. bestämmelserna om behörighetsfördelningen. Vidare framställdes åtskilliga korrigeringsförslag av teknisk karaktär, som i möjligaste mån tas i beaktande när regeringspropositionen finslipas. Utlåtandena utnyttjas också när texterna om bedömningen av propositionens konsekvenser kompletteras.

Synpunkter som avviker från riktlinjerna i kommittébetänkandet

Befriandet av ålänningarna från värnplikt (19 §)

- Om ålänningarna befrias från värnplikt på det sätt som föreslås innebär det att man avviker från den skyldighet att försvara landet som föreskrivs i grundlagen. I stället för det som föreslagits kunde man genom lag föreskriva om en skyldighet för varje man som har hembygdsrätt att fullgöra sådan tjänstgöring som avses i civiltjänstlagen, och detta kan åstadkommas med relativt små ändringar som beaktar landskapets särdrag. (FSM)

Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden (20-24 §)

- Landshövdingen ska i praktiken ha högre högskoleexamen. (Statens ämbetsverk på Åland)
- De nya uppgifter och det ökade ansvar som åläggs Delegationen för Ålandsärenden förutsätter förutom tilläggsresurser (HD, ÅD) även att bestämmelser om personalens roll och betydelse införs i lagen. (ÅD)

Lagstiftning (25 -31 §)

26 § (Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland)

- 26 § 13 punkten, som gäller befolkningsskydd vid undantagsförhållanden, bör ändras så att inget samtycke från Ålands regering krävs. (FSM)
- I 26 § ska statsmyndigheternas organisation och verksamhet nämnas, och detsamma gäller rikets flagga och vapen samt deras användning. (Statens ämbetsverk)
- Landskapsregeringen skulle gärna ha sett att man minskar listan över kärnområden, eftersom det hade ökat flexibiliteten i systemet, men kan godta den nu föreslagna listan som en kompromisslösning. Det föreslås dock att man ska överväga att stryka 19 punkten, eftersom den ökar gränsdragningsproblematiken vid den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. (ÅLR)
- Statens ämbetsverk ifrågasätter lösningen att riksdagens lagstiftningsbehörighet ska avgöras på basis av 26 och 30 §. I fortsättningen kan det uppkomma sådana rättsområden som till sin karaktär inte är sådana att de utgör riksbehörighet enligt 26 § 19 punkten och 30 § 25 punkten, varvid de anses höra direkt till lagtingets behörighet. (Statens ämbetsverk)
- Terminologi och begrepp i bestämmelserna om behörighetsfördelningen i självstyrelselagen kan till sitt innehåll förändras och föråldras. Det kan även uppstå nya fenomen och ämnesgrupper, som man inte i samband med stiftandet av lagen har kunnat beakta vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten. I dylika situationer kan systematiken i gällande självstyrelselag, där gränserna för behörigheten bestäms skilt för riket och landskapet, skapa bättre förutsättningar för att bedöma till vem lagstiftningsbehörigheten hör och om det enligt grunderna för självstyrelselagen är fråga om ett ärende som hör till rikets eller landskapets lagstiftningsmakt. Det är även möjligt att det sker en ökning av de ärenden där Högsta domstolen blir tvungen att ta ställning till frågan om vem som har lagstiftningsmakten enligt förslagets 26 § 19 punkt. (HD)

28 § (Lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagens behörighet och som kan övertas av lagtinget)

- Förslagen till 28 § beträffande en eventuell behörighetsöverföring inom ANM:s ansvarsområde (kollektivavtal samt arbetsavtal och annan lagstiftning om anställdas rättigheter och villkor i anställningsförhållanden, samarbete inom företag, handelsregistret, konsumentrådgivning/konsumentskydd, mättenheter, mätredskap och mätmetoder) saknar motiveringar och bör därmed till inga delar verkställas. Lagvalsproblem; vilken lagstiftning ska tillämpas i olika situationer? (ANM, i fråga om mättenheter, mätredskap och mätmetoder även Tukes)
- Kollektivavtal, arbetsavtal och andra angelägenheter som nämns i 28 § 1 punkten, liksom även 3 och 4 punkten (arbetspensionsskydd) samt 17 punkten (apoteksväsendet) ska överföras till förteckningen i 30 §. (SHM, beträffande apoteksväsendet även Fimea, beträffande kollektivavtalen även arbetstagarorganisationer)
- Lagstiftningen om apoteken kan inte granskas som en näringsrättslig reglering separat från den övriga läkemedelslagstiftningen. (Fimea)
- 28 § 16 punkten (fastighetsbildning, fastighetsregistrering) bör flyttas till 30 §. (JSM)
- Gränsbevakningsväsendets samtliga uppgifter, i synnerhet sjöräddningen som helhet, bör flyttas till 26 §. (IM)
- Televerksamheten (bl.a. frekvensanvändningen, frekvensförvaltningen, numreringen, regleringen av betydande marknadsinflytande) bör i sin helhet flyttas till 26 §. (KM)
- Frekvenspolitiken och frekvensförvaltningen samt nätkoncessionerna bör bevaras i sin nuvarande form, dvs. överföras till 26 §. När det gäller informationssäkerheten finns det inga grunder för att landskapet Åland skulle kunna överta ansvaret för denna typ av verksamhet. (KM)
- Alla punkter i 28 § (i synnerhet de som gäller folkbokföringen, efter- och förnamn, förenings- och handelsregistret, fastighetsbildning och fastighetsregistrering) bör flyttas till 30 § (eller delvis till

26 §); språkliga svårigheter får inte utgöra ett motiv till behörighetsöverföringar från riket till landskapet. (Statens ämbetsverk)

- Landskapsregeringen skulle gärna ha sett att listan i denna bestämmelse var längre, med tanke på att målet med kommittéarbetet varit att öka flexibiliteten, men kan godta den nu föreslagna listan som en kompromisslösning. (ÅLR)
- Det borde vara möjligt att till lagtinget överföra även delar av de rättsområden som ingår i de olika punkterna i paragrafens 1 mom. i stället för att förutsätta att samtliga områden i en punkt ska överföras på en gång, eftersom områdena i vissa av punkterna är relativt omfattande. Vidare borde kollektivavtalen i 1 punkten avskiljas till en helt separat punkt. (ÅLR)
- Den [i 29 §] föreslagna mekanismen om konsekvensbedömning utsträcker sig inte till andra konsekvenser än sådana som är ekonomiska eller administrativa. De rättsområden som kan vara föremål för överförande av lagstiftningsbehörigheten enligt förslaget 28 § utgör synnerligen omfattande och mångfasetterade helheter. Överföringen av lagstiftningsbehörigheten på dessa områden kan ha betydande effekt på och anknytning till även de lagar som tillämpas i riket och lagstiftningen på dessa områden kan i alla händelser komma att tillämpas i domstolarnas rättskipning. När lagtinget enligt förslaget har stiftat en lagtingslag om övertagande av lagstiftningsbehörigheten på ett visst rättsområde, finns det endast begränsade möjligheter att ens inom ramarna för den lagstiftningskontroll som avses i förslaget 33 § ingripa ifall övertagandet inte sker på ett korrekt sätt. Det är nödvändigt att man i den fortsatta beredningen överväger att utveckla en samarbetsmekanism som skulle garantera en grundlig beredning av en överföring av lagstiftningsbehörigheten och säkerställa att den lagstiftning som överförs till landskapet är förenlig med rättsordningen i övrigt. (HD)

30 § (Lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan överföras till Åland i enkel lagstiftningsordning)

- Förslagen till 30 § om en eventuell behörighetsöverföring inom ANM:s ansvarsområde (medling i arbetstvister, patent, mönsterrätt, varumärke, främjande av konkurrens, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet) saknar motiveringar och bör till inga delar verkställas. Lagvalsproblem; vilken lagstiftning ska tillämpas i olika situationer? (ANM)
- Skatter och avgifter av skattenatur ska regleras i 26 § i stället för i 30 §. (FM)
- Diskussionen om möjligheterna att överföra beskattningen ska fortgå. (ÅLR)
- Riksdagens behörighet i fråga om kyrkolagstiftningen grundar sig på grundlagen och kyrkolagen, och 30 § 21 punkten verkar således inte möjlig. (HFD, Kyrkostyrelsen)
- Med stöd av 30 § 1 mom. 3 punkten kan kyrkoskatterna överföras till landskapet Åland i vanlig lagstiftningsordning. Bestämmelser om kyrkoskatt finns förutom i kyrkolagen även i lag 1013/2012, som gäller både Fastlandsfinland och Åland. En behörighetsöverföring anses inte vara möjlig. (Kyrkostyrelsen)
- Befolkningsskyddet bör hör till rikets kärnområden och kan inte delas upp mellan 26 § 13 punkten och 30 § 4 punkten på det sätt som föreslås. (IM, Statens ämbetsverk)
- Behörigheten i fråga om upphovsrätt (30 § 6 punkten): De missförhållanden som man haft erfarenhet av på Åland avhjälps inte genom att behörigheten i upphovsrättsliga frågor överförs till landskapet. (UKM)
- Luftfarten och handelssjöfarten ska regleras i 26 § i stället för i 30 §. (KM, i fråga om luftfarten även Finavia)
- Gränsbevakningsväsendets samtliga uppgifter, i synnerhet sjöräddningen som helhet, bör flyttas till 26 §. (IM)
- Riket bör även i framtiden ha rätt att föreskriva om behörigheten för dem som verkar inom hälso- och sjukvården (30 § 18 punkten). (UKM)

Om förfarandena

- Man motsätter sig procedurbestämmelsen i 30 § 3 mom., enligt vilken statsrådet ska överlämna lagtingets initiativ till riksdagen som sådant i form av en regeringsproposition. Beredningen och beslut om överlämnande av regeringspropositioner ska höra enbart till statsrådet. (SHM)

Lagstiftningskontrollen av lagtingslagar (33-34 §)

- En bestämmelse i en landskapslag innebär en uppenbar avvikelse, det vill säga ett brott mot en internationell förpliktelse, och därmed utgör en behörighetsöverskridning, föreslås i och för sig att bli "kodifierat" i kommittébetänkandet, men endast genom detaljmotiveringen till den föreslagna 34 §. Detta är kodifieringsmässigt ett "stilbrott", eftersom man väl rimligen borde ha skrivit in i själva lagrummet att även en uppenbar avvikelse från en internationell förpliktelse som binder självstyrelsen skall anses utgöra grund för Republikens presidents vetorätt, alternativt i lagrummet klart ha markerat det motsatta, att det inte utgör behörighetsöverskridning.
- Kommittén föreslår att om Delegationen för Ålandsärenden finner att det inte föreligger någon grund för veto kunde den genom ett enhälligt beslut bestämma att lagtingslagen får träda i kraft utan att den föredras för republikens president (33 § 2 mom.). Förfarandet som föreslås förefaller diffusare och mindre transparent som det nuvarande. Det är skäl att i den fortsatta beredningen närmare undersöka de praktiska konsekvenserna av förslaget och hur man kunde utveckla regleringen för att uppnå målsättningarna med en snabbare och smidigare lagstiftningskontroll. (HD)
- Även om republikens president redan med stöd av bestämmelsen alltid kan förordna om föredragning, är den möjligheten i praktiken teoretisk om presidenten inte informeras om ärendet i tid. Det finns anledning att precisera och förenhetliga motiveringen till denna del. Det mest motiverade alternativet förefaller vara att justitieministeriet i tid ska informera presidenten om alla beslut som gäller antagande av lagtingslagar. (JK)
- Högsta domstolens utlåtande om lagstiftningskontroll kunde bestå av ett gemensamt utlåtande från HD och HFD, vilket innebär att 34 § bör ändras. (HD, HFD)

Förvaltning (46-48 §)

- 46 § 3 punkten (Ålands regerings rätt att vara representerad i förhandlingar som staten för med producenternas centralorganisationer, förhandlingskyldigheten mellan Åland och statsrådet) bör strykas. (JSM)
- Enligt 47 § ska Ålands regering begära utlåtande från den behöriga riksmyndigheten innan beslut fattas om utgallring av handlingar ur de kyrkliga myndigheternas arkiv på Åland. Bestämmelsen motsvarar den gällande regleringen, men strider mot kyrkolagen. En evangelisk-luthersk församlings arkiv ägs av församlingen. Handlingar som hör till församlingens arkiv kan deponeras hos arkivverket, men även då ägs de alltså av församlingen. Arkivförvaltningen är en del av det område inom kyrkolagen som säkras genom grundlagen. Av denna anledning strider det mot 76 § i grundlagen att föreskriva om förstöring av kyrkliga arkiv i självstyrelselagen för Åland och överföra behörigheten till Ålands regering. (Kyrkostyrelsen)
- Försvarsministeriet motsätter sig 48 § 11 punkten om flygledningens skyldighet att använda svenska på Åland; det finns inget behov av att ändra den nuvarande regleringen. Regleringen av luftfarten som helhet hör entydigt till rikets behörighet. (FSM)
- Flygledningens språk: Ålands luftrum utgör inget separat självständigt luftrumsblock. Det föreslagna kravet att tillhandahålla tjänster på svenska gäller även Finlands områdeskontroll, vilket skulle leda till ett omfattande omskolningsbehov bland flygledarna och ökade kostnader. Inom luftfarten övergår man i allt högre grad till engelska, och den föreslagna ändringen är ett steg i motsatt riktning jämfört med den allmänna trenden. Förslaget strider också mot det allmänna målet att skapa ett mindre fragmenterat luftrum. (KM, Finavia)

- Självstyrelselagen bör innehålla bestämmelser som tryggar statsmyndigheternas svenskspråkiga tjänster oberoende av hur myndighetsverksamheten har organiserats. (ÅLR)

Initiativ, samråd, hörande, bistånd och behörighetstvister (52 §)

- Den nya samordningsmekanismen i 52 § är inte nödvändig. Nya strukturer bör inte införas om man kan utnyttja befintliga arrangemang. (SRK)
- Det bör övervägas att till lagen foga en bestämmelse som motsvarar den iakttagna förvaltningspraxisen, där det konstateras att försvarsmakten i normala förhållanden kan ge landskapets och rikets myndigheter på Åland handräckning som stämmer överens med de civila myndigheternas befogenheter och uppgifter för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten. Handräckning som försvarsmakten ger grundar sig alltid på en situation där den ansvariga myndighetens egna resurser inte ensamma räcker till och där ett special- eller nödläge pågår. Handräckning baserar sig alltid på en av den ansvariga myndigheten specificerad begäran om handräckning. Ofta är försvarsmakten den enda part som klarar av att ge det stöd som behövs. (FSM)

Ålands ekonomi (56-66 §)

- Avräkningsgrundens storlek: en ekonomiskt neutral övergång till det nya systemet innebär att man föreslår samma avräkningsbas och avräkningsgrund som i den gällande lagen. I fråga om skattekorrigeringen är förslaget inte neutralt. I avräkningsbasen bör beaktas endast de skatter och avgifter som uppbärs även på Åland. (FM)
- Avräkningsgrundens storlek måste hållas öppen i riksdagsbehandlingen tills riksdagen har avgjort sin ståndpunkt i vård- och landskapsreformen. (FM)
- Det är viktigt att också en negativ skattekorrigerig beaktas i skattekorrigeringsystemet och att en del av den ekonomiska risken på så sätt överförs på Åland. (FM)
- Frågan om grundfinansieringen av självstyrelsen (dess nivå) måste vara löst innan propositionen lämnas till riksdagen. (ÅLR)
- Förslaget ökar inte Ålands möjligheter att påverka de ekonomiska förutsättningarna för ekonomiska aktiviteter i önskvärd utsträckning. (ÅLR)
- Det gäller att skapa ett system som är oberoende av vårdreformen och beakta grundlagsutskottets utlåtande om skattegottgörelsen. (ÅLR)
- Avräkningsgrunden måste höjas från föreslagna 0,45 % till 0,48 %. Man bör också överväga att i fortsättningen ange avräkningsgrunden med fler än två decimalers noggrannhet. (ÅLR)
- Kriterierna för en höjning av avräkningsgrunden är för strikta och tryggar inte i tillräcklig mån fullföljandet av självstyrelsens syfte. (ÅLR)

Internationella förpliktelser (67-72 §)

- Den utvidgning jämfört med nuläget som föreslås i 69 § (Ålands deltagande i internationella förhandlingar) är inte motiverad. (FM)
- Åland bör alltid på begäran kunna delta i förhandlingar om internationella förpliktelser. (ÅLR)
- Det föreslås att man ska överväga en bestämmelse enligt vilken Ålands regering ska svara för det nationella genomförandet av internationella förpliktelser som Åland har förhandlat fram med stöd av 71 §. (UM)

Ärenden som gäller Europeiska unionen (73-77 §)

- En bestämmelse om ett åländskt mandat i Europaparlamentet bör tas in i självstyrelselagen, och detsamma gäller rätten för landskapsregeringen att utse en specialrådgivare vid Finlands ständiga representation i Bryssel. (ÅLR)

- Utgångspunkten i beredningen av EU-ärenden bör vara att befästa det som skrivits in i statsrådets principbeslut från 2009, t.ex. när det gäller omfattningen av underrättelseskyldigheten enligt 73 § (Ålands deltagande i den nationella beredningen av ärenden som är anhängiga vid Europeiska unionens institutioner). (SRK)
- Delegationen för Ålandsärenden bör inte ges mandat att avgöra sådana ärenden som avses i 77 §, utan denna roll ska tillhöra högsta domstolen som tidigare. Nuvarande 60 § 2 mom. (HD avgör, delegationen ger utlåtande) bör lämnas oförändrat. Det föreslagna rekommendationsförfarandet bör strykas. (JSM)
- Bestämmelserna i gällande 59 b § 2 mom. bör fortsätta att gälla som sådana, eftersom högsta domstolen nyligen har gett ett avgörande om förfarandet i fråga. (JSM)
- 76 § 3 mom. (samrådsskyldighet om åtgärderna är beroende av varandra) och 77 § 1 mom. (samrådsskyldighet när det är möjligt att besluta om bara en åtgärd i ett förvaltningsärende) måste klargöras så att deras tillämpningsområden är entydiga och deras innehåll överensstämmer med lagstiftarens ursprungliga mening. I 76 § bör dessutom tas in en bestämmelse om att sådana ärenden i vilka enighet inte kan nås ska avgöras av Delegationen för Ålandsärenden, och bägge paragraferna bör innehålla en bestämmelse om att delegationens beslut är bindande. (ÅLR)
- Även om man skulle anse att meningsskiljaktigheter alltid bör lösas genom överläggningar (77 §) kan man trots det råka i en situation där Högsta domstolen i sista hand blir tvungen att avgöra en meningsskiljaktighet mellan landskapet och riket som en tvist angående behörighet i enlighet med 55 § i den nya självstyrelselagen. Rättsläget i ett sådant fall är oklart och man är tvungen att tolka mycket centrala och för självstyrelsen väsentliga stadganden i självstyrelselagen på basis av kortfattade motiveringar i förarbetena. Ett dylikt rättsläge är otillfredsställande. Ett centralt problem med så stark politisk anknytning bör lösas med tillräckligt klara bestämmelser. Det är viktigt att ifrågavarande bestämmelser i självstyrelselagen och motiveringarna till dem vidareutvecklas i den fortsatta beredningen. (HD)
- 84 § (jämkning av ansvarsbeloppet) hör till sitt sakinnehåll till förvaltningsprocesslagens område, varför antingen Ålands förvaltningsdomstol eller högsta förvaltningsdomstolen bör vara besvärinstans. (HFD)

Ämbetsspråk och språkliga rättigheter

- Formuleringen om ämbetsspråk i 86 § tryggar inte tillräckligt väl statsmyndigheternas svenskspråkiga tjänster, om ett fysiskt verksamhetsställe inte finns på Åland. (ÅLR)
- Den föreslagna 95 § (allmänt bindande kollektivavtal måste för att bli gällande på Åland finnas tillgängliga på svenska) skulle ändra nuläget och strida mot lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan. (SHM)
- 95 § bör kompletteras med en skyldighet enligt vilken sådana anvisningar m.m. som finansieras helt eller delvis med statliga medel ska översättas till svenska (problem t.ex. med de rekommendationer som utfärdas av Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, Pharmaca Fennica, God medicinsk praxis-rekommendationerna och standarder och handböcker inom byggbranschen). (ÅLR)