

Ärende: OM 60/08/2013

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE I UTVECKLING – ÅLANDSKOMMITTÉNS 2013 SLUTBETÄNKANDE

Begäran om utlåtande

1 kap. Ålands självstyrelse

Lagtextens första paragraf (1 §) har rubriken 'Självstyrelsen och dess syfte'.

Självstyrelse som institution och som begrepp har många tolkningar och funktioner. Dessa varierar i tid och rum och mellan olika röster. Ålands självstyrelse grundar sig dels på nationell lagstiftning, främst grundlagen och självstyrelselagen, men även på flera sektorsspecifika lagar och förordningar, dels på Ålands ställning såsom den fastslogs i Nationernas förbunds beslut (1921) och överenskommelsen mellan Finland och Sverige. De sistnämnda har bekräftats och införlivats bl.a. inom EU:s lagstiftning.

Det är oklart vad som menas med 'Självstyrelsen och dess syfte'. Det är här, för det första oklart, vad som menas med 'självstyrelsen'. När det står att 'Självstyrelsen ska bygga på demokratisk grund...' avses då självstyrelselagen? Lagtinget? Landskapsregeringen (enligt nu gällande terminologi)? Det offentliga Åland? Åland i allmänhet? Självstyrelseinstitutet som sådant?

Syftena med självstyrelse som politiskt verktyg var år 1921 mångfaldiga; också syftena inom det politiska Åland kan idag antas vara många och det är på samma även inom Finlands riksdag. Vi välkomnar varmt bekräftelsen av Ålands självstyrelses demokratiska grund och av det åländska självbestämmandet. Självstyrelsen tillkommer den åländska befolkningen, såsom anges i lagförslaget, men den är också en viktig del av Finlands konstitutionella system och Finlands internationella ställning som suverän stat vilken grundar sig på respekten för internationell rätt.

Härmed är det inte helt korrekt att börja den nya lagen med orden 'Åland har självstyrelse enligt vad som föreskrivs i denna lag'. Alternativa formuleringar kunde vara 'Självstyrelsen för Åland regleras i denna lag' eller 'Lagen förverkligar självstyrelsen som tillkommer Ålands befolkning'. I annat fall, torde man hålla sig till formuleringen i Grundlagens 120§, dvs. '[Landskapet] Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland' (ordet 'särskilt' är den lilla med betydande skillnaden).

På liknande sätt är det oklart vad som avses med 'självstyrelsen' i 2§. Vem ska garantera det svenska språket, kulturen och traditionerna? Vår mening är att detta är ett delat ansvar, där Ålands

landskapsregering och lagting har en huvudroll, men där förpliktelsen, och ansvaret (konstitutionellt, folkrättsligt och politiskt) finns intakt även hos Finlands regering och riksdag samt andra rättsstatsinstitutioner.

Vi välkomnar bekräftelsen av Ålands demilitariserade och neutraliserade ställning även i lagen och återkommer till betydelsen av detta i kommentarerna under kapitel 8. Vi noterar också att fredsfördraget från 1947 inte nämns på s. 35 och s. 116 i slutbetänkandet, trots att det har setts som en bekräftelse av demilitarisering av flertalet folkrättsexperter.

2 kap. Lagtinget och Ålands regering

Då bestämmelserna om val av lagtingets ledamöter och deltagande som återfinns i 13 och 9 §§ av nu gällande självstyrelselag har sammanfogats i lagförslagets 7 § uppstår lätt frågor gällande innehållet i denna paragrafs andra moment. Lagförslagets text lyder ”I val av lagtingets ledamöter får endast den delta som har hembygdsrätt och endast den som har hembygdsrätt är valbar. Närmare bestämmelser om rätten att ställa upp kandidater i val till lagtinget, om rösträtt och om förrättande av val utfärdas genom lagtingslag.” Det är klart att innehav av hembygdsrätt förutsätts för deltagande och valbarhet i lagtingsval i allmänhet. Men kunde t.ex. undantag från kravet etableras genom lagtingslag på liknande sätt som undantag från hembygdsrättskravet i nu gällande självstyrelselag gällande deltagande och valbarhet i val av kommunernas fullmäktige, eller är kravet absolut?

3 kap. Åländsk hembygdsrätt

Ålands fredsinstitut välkomnar inkluderandet i paragrafen om förvärv av hembygdsrätt på ansökan (15 §, tidigare 7 §) av ett förtydligande om att bestämmelser om handläggningen av ansökan om hembygdsrätt hur boendetid räknas och språkkunskap utfärdas genom lagtingslag. Detta torde bidra till att individens rättssäkerhet i landskapet stärks genom att risken för godtycke vid handläggning av ansökningar om hembygdsrätt minskar.

Den andra stora förändringen i lagförslagets kapitel om hembygdsrätt noteras i 19 §, om fullgörande av värnplikt, tidigare 12 §. Ålands fredsinstitut välkomnar lagförslagets kodifiering av praxisen gällande befrielse från värnplikt för personer som innehar hembygdsrätt. Med tanke på det femåriga bosättningskrav som i allmänhet förknippas med förvärv av hembygdsrätt kunde det vara motiverat att i framtiden undersöka huruvida man bör kvarhålla undantaget för individer som efter att ha fyllt 12 år har flyttat till Åland. Lagtinget övertar genom lagförslaget lagstiftningsmakt gällande bestämmelser om de från värnplikt befriade individernas deltagande i verksamhet för landets civila försvar på Åland. Förändringen är i enlighet med självstyrelselagsreformens syften och stöder en positiv utveckling av Ålands självstyrelse. Dessa ändringar ska utformas så att de ej påverkar Ålands ställning som demilitariserat och neutraliserat område.

4 kap. Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden

-

5 kap. Lagstiftningen

- de remissinstanser som är statens organ ombes liksom landskapsregeringen att med avseende på sitt eget förvaltningsområde bedöma rubrikerna för behörighetsområdena som uppräknas i 26, 28 och 30 § och motiveringen till dem. Är de korrekta och tillräckligt omfattande? Finns det behov att komplettera dem? Är de juridiska begreppen som används i dem aktuella och korrekta?

- de remissinstanser som är statens organ ombes liksom landskapsregeringen att med avseende på sitt eget förvaltningsområde på en allmän nivå bedöma vilka administrativa, ekonomiska och andra konsekvenser 28 § i lagförslaget har, så att dessa kan beskrivas i större utsträckning i regeringens proposition.

I kapitel 5 ingår i 33§ stadganden om lagstiftningskontroll. Här regleras dock endast kontrollen av lagar antagna av lagtinget. Detta menar vi är ett kvarstående problematiskt element i nu rådande situation. Betänkandet ger två goda exempel på problemen. På s. 38 nämns problemen i lagstiftning och beredning av frågor som rör myndigheters skyldighet till handräckning. I avsnitt 4.2 i betänkandet (s. 107 ff.) behandlas effekterna av den pågående vård- och landskapsreformen (SOTE). Båda dessa exempel visar att det finns situationer där lagstiftning i riket kan komma att åsidosätta den åländska självstyrelsens ställning, inkräkta i Ålands självstyrelsens behörighetsområden eller t.o.m. omintetgöra grunderna för denna behörighet. De ekonomiska effekterna av SOTE-reformen kan dessutom komma att åsidosätta de ekonomiska förutsättningarna för självstyrelsens bärighet, något som grundas redan i de folkrättsliga åtagandena om Åland. Därutöver kan nämnas, som ytterligare ett exempel, den bristande behandlingen av Ålands ställning under Lag 418/2017 och Rp 72(2016) rörande internationellt bistånd, där Ålands demilitariserade status inte behandlades i sak i riksdagen och där lagens effekter på Åland har utretts otillräckligt trots att lagen hänvisar i allmänna ordalag till FN stadgan och 'andra folkrättsliga regler'.

Härmed är det otydligt hur kommittén har resonerat kring den ytterst kortfattade, jämförande analysen av symmetri/asymmetri i behörighetskontrollen på s. 57 i betänkandet (raderna 'Det är således möjligt att konstatera att ... i Finland är behörighetskontrollen asymmetrisk då Ålands och rikets behörigheter prövas av olika organ'). Kommittén bekräftar i sitt betänkande självstyrelselagens speciella normhierarkiska ställning och grundlagskaraktär (ss. 202 ff).

Till lagstiftningskontrollen hör också de utökade befogenheterna för Delegationen för Ålandsärenden (hittills Ålandsdelegationen). Delegationens huvudsakliga uppgift är expertorganets, men oaktat detta blir en utökad form av inflytande – vilket vi i detta fall välkomnar i princip – också en fråga om hur delegationens medlemmar tillsätts, med avseende på såväl kompetens som representativitet. Det är inte principiellt tillfredsställande – även om det för beslutsprocessen som helhet kan anses praktiskt – att meningsskiljaktigheter om huruvida en administrativ åtgärd tillhör landskapets eller rikets behörighetsområden kan avgöras av ett organ utanför centrala politiska beslutande organ i riket eller på Åland.

Dessa sammanlagda aspekter gör att vi menar att Finlands rättsordning måste skapa en lämplig behörighetskontroll som säkrar Ålands självstyrelselags integritet i rättssystemet. Med andra ord måste vi säkra ett bra svar till frågan 'hur granskas rikslagstiftningen i relation till självstyrelselagen?'. Då lagtinget och Finlands riksdag är jämbördiga i fråga om behörighet i sina skilda behörighetsområden, är det otillräckligt och rättsosäkert med grundlagsutskottets kontroll av rikslagstiftningens enlighet med den kvasi-konstitutionella självstyrelselagen som dessutom har en

ytterligare grund i folkrätten. Här ges olika möjligheter under presidenten, inom Delegationen för Ålandsärenden, genom högsta domstolen eller genom en kombination av dessa verktyg.

Att en sådan kontroll är viktig blir uppenbart då betänkandet noterar följande utan dock att ta ställning till betydelsen för Finlands del (s. 49):

'Samtidigt verkar det som om nationell lag inte får företräde framom Färöarnas, Grönlands och Sydtyrolens samt även de spanska autonomiernas lagstiftning inom icke-överlappande behörigheter, medan bestämmelser i den skotska och nordirländska lagstiftningen åtminstone i princip kan åsidosättas av nationell lag genom hänvisning till parlamentssoveränitet.'

Principen och styrkan i den åländska självstyrelsens ställning har alltid varit att ensidiga intrång i respektive behörighetsområden är oacceptabla och att både Finlands riksdag och Ålands lagting är på så sätt suveräna. De särskilda omständigheterna i Finland (grundlagsgrundad tvåspråkighet och tillblivelsen av republiken) samt Ålands självstyrelsens internationella ställning gör att denna ömsesidighet är befogad och nödvändig.

6 kap. Den dömande makten

-

7 kap. Förvaltningen

-

8 kap. Initiativ, samråd, hörande, bistånd och behörighetstvister

I 53 § behålls i förslaget i princip samma reglering som tidigare. I ljuset av bekräftelsen av Ålands demilitariserade status i självstyrelselagen och i enlighet med Finlands internationella åtaganden, vore det värdefullt om lagen uttryckligen föreskriver att sådant bistånd ska ges i första hand genom civila myndigheter och instrument. Rikets civila myndigheter måste ha beredskap och resurser att bistå Åland, vid t.ex. större olyckor eller naturkatastrofer. Detta kräver givetvis kunskap, övning, investeringar och planering.

Handräckning från försvarets sida kan, enligt vår mening, inte normaliseras med hänvisning till 'exceptionella omständigheter' (force majeure), som i grunden beror på brister i de civila myndigheternas beredskap. Ett sådant klagande är särskilt önskvärt i ljuset av betänkandets redogörelse på s. 38 angående försvarsmaktens handräckning på Åland, något som måste betraktas som en absolut sista utväg och nödlösning. Här konstateras återigen att Ålands särställning inte alltid beaktats i lagberedning och planering bland myndigheterna i riket.

9 kap. Ålands ekonomi

I förarbetena diskuteras att det återkommande i offentligheten uppfattats som att Åland får bidrag av staten, utan att själv på något sätt medverka i finansieringen. Tyvärr, gör det nya lagförslaget inte mycket för att motverka en sådan uppfattning. Kapitel 9 om ekonomi är mycket svårgenomträngligt, och viktiga upplysningar förekommer spridda och/eller långt in i lagtexten. För sitt eget och allmänhetens bästa vore det lämpligt att lagstiftaren här uppvisar en pedagogisk ambition. Man kunde med fördel lägga in ett kort stycke tidigt i kapitel 9, exempelvis i paragraf 56, där systemets grunder kunde förklaras kort och översiktligt.

En bidragande faktor till svårigheterna att förstå systemets uppläggning är att det i kapitel 5 om lagstiftningen är mycket svårt att finna ut hur skattebehörigheten är fördelad.

10 kap. Internationella förpliktelser

Vi välkomnar användningen av termen 'internationella förpliktelser' i lagförslaget tionde kapitel. Internationella förpliktelser grundar sig oftast på avtal, men kan idag ha flera andra möjliga grunder, bl.a. ensidiga handlingar. Den parlamentariska kontrollen vid ingåendet av internationella avtal och andra internationella förpliktelser är ett viktigt fundament för den demokratiska förankringen av sådana förpliktelser. Det skulle därmed vara rimligt att en motsvarighet till andra meningarna i 67§ fanns även i första stycket av 70 §, dvs. riksdagen informerar Ålands lagting om internationella förpliktelser av särskild betydelse för Åland, även om behörigheten är exklusivt hos riksdagen. Detta skulle skapa en säkring mot situationer där regeringen i riket inte hunnit eller tänkt på att informera Åland.

11 kap. Ärenden som gäller Europeiska unionen

-

12 kap. Ämbetspråk och språkliga rättigheter

-

13 kap. Särskilda bestämmelser

-

14 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

-

Förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordning

-

Allmänna motiveringar (Nuläget och bedömning av det, Propositionens mål och de viktigaste förslagen, Konsekvenser av propositionen, Beredningen av propositionen)

Ålands fredsinstitut uppskattar att Ålandskommittén lyckats åstadkomma ett förslag inom utsatt tid, trots en stram tidtabell. Institutet välkomnar också kommitténs ambition att lagen tydligare ska spegla centrala principer, så som vikten av dynamisk utveckling av självstyrelsen och behovet av kontakt och samarbete mellan självstyrelsen och centralmakten.

Det finns en risk i formuleringarna som förekommer på ss. 109-110 i betänkandet. Termen 'de internationella garantierna' används otydligt, ibland med avseende på de materiella garantierna (de sex punkter som ingick i Nationernas förbunds beslut) och ibland med avseende på de klagomöjligheterna. De materiella garantierna är ingalunda enbart språkliga och kulturella, utan avser även självstyrelsen som sådan, frågor om inflyttning och medborgarskap och landshövdingen.

Vad gäller klagomekanismer vill vi konstatera att konstitutionella frågor ibland har dryftats vid människorättsorgan, t.ex. FN:s människorättskommitté och Europarådets Venedigkommission, vilket skulle kunna nämnas i betänkandet. Finland skulle dock kunna gå ett steg längre och uttrycka en ambition och vilja att verka för att det ska skapas en internationell mekanism anpassad till att hantera självstyrelsepolitiska frågor till stöd för nationella processer.

Övrigt

Ålands fredsinstitut lämnar selektiva kommentarer till frågor inom vilka vi besitter expertis och som faller inom Ålands fredsinstutets mandat såsom det definieras i institutets stadgar. Kommentarererna är författade av institutets anställda. Ålands fredsinstitut har tidigare kunnat bidra med två utredningar författade av docent Sia Spiliopoulou Åkermark om 'Ålands folkrättsliga ställning' (27.10.2014) och om 'Hembygdsrätten och medborgarskapsfrågor – folkrättsliga utgångspunkter' (14.11.2014). De nuvarande kommentarererna upprepar inte analysen i dessa rapporter, utan tar snarare ställning till de slutliga förslagen från kommittén, i synnerhet till den föreslagna lagtexten.

Simolin Susann
Ålands fredsinstitut