

Asia: VN/3796/2023/

Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö: Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

I betänkandet behandlas fem olika helheter: 1) förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, 2) skötseln av riksmyndigheternas uppgifter vid myndigheterna på Åland, 3) bestämmelser om Ålands landshövding, 4) utveckling av språkbestämmelserna i självstyrelselagen och 5) behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden

Enligt betänkandet har arbetsgruppens medlemmar olika åsikter om hur ändamålsenliga och realistiska de föreslagna lösningsalternativen är. Trots detta har gruppen velat presentera de alternativ som diskuterats. Eftersom beredningen befinner sig i ett tidigt skede, håller jag mig i detta skede av beredningen till den allmänna kommentaren till vissa centrala förslag.

1) Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen

a) I betänkandets tre alternativ (s. 21–30) som en ersättande bestämmelse till 27 § 1 punkten i nuvarande självstyrelselag strävar man – i olika omfattningar – efter att inskränka tillämpningen av bestämmelserna i grundlagen, i synnerhet bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, inom landskapets lagstiftningsbehörighet jämfört med nuläget.

I betänkandet konstateras det att den fortsatta beredningen förutsätter bl. a. mer detaljerade konsekvensbedömningar. Jag delar den uppfattningen.

I detta sammanhang anser jag att det fortfarande är aktuellt att lyfta fram den synpunkt som togs upp i mitt tidigare utlåtande: de grundläggande fri- och rättigheterna är avsedda att skydda individen mot offentlig makt, även lagstiftaren. Om det i förslaget föreslås att tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ska inskränkas på Åland, ska propositionen innehålla en heltäckande bedömning av vilka konsekvenser en sådan inskränkning skulle ha för enskilda på Åland.

I betänkandet föreslås å ena sidan att självstyrelsens "ursprungliga och viktigaste syfte" är "att garantera Ålands befolkning att det svenska språket samt kulturen och de lokala traditionerna i landskapet bevaras" (s. 83). Å andra sidan har det ansetts att "tillämpningen av en grundrättighetsbestämmelse i grundlagen eller tolkningen av en sådan inte i varje förekommande fall är eller behöver vara den samma på Åland som i riket. Essensen i självstyrelsen är uttryckligen den att den åländska lösningen i den tillämpade lagen och också den åländska tolkningen av en grundläggande fri- och rättighet kan vara en annan än tillämpningen och lösningen i riket" (s. 35). Jag är fortfarande inte övertygad om att en (omfattande) inskränkning av tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändig åtminstone med tanke på självstyrelsens ursprungliga mål eller att kärnan i självstyrelsen är att de grundläggande fri- och rättigheterna i frågor som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet ger en annan (lägre?) skyddsnivå än på fastlandet.

I betänkandet hänvisas det till svårigheten att förutse situationer där det kan uppstå en kollision mellan grundlagens grundläggande fri- och rättigheter och lagtingets lagstiftningsbehörighet (s. 19). Det är svårt att förutse framtiden, men det är t.ex. möjligt att i ljuset av högsta domstolens utlåtandep Praxis vid tillsynen över landskapslagarna kartlägga sådana situationer där landskapslagen har "kolliderat" med de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom grundlagsutskottet har tolkat dem. Då är det också möjligt att bedöma om en landskapslag (eller dess bestämmelse) kunde ha trätt i kraft i ljuset av den föreslagna bestämmelsen och vad detta innebär i synnerhet för enskilda. Sådan information är väsentlig med tanke på riksdagens beslutsfattande.

Jag betonar fortfarande de synpunkter som jag framfört i mitt tidigare utlåtande (10 september 2021, dnr OKV/1965/21/2021) om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland, i vilka jag har kritiserat det förslag till bestämmelse i utkastet till proposition som påminner om de nu aktuella. Då konstaterade jag sammanfattningsvis: "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.”

Som övervakare av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgår jag från att Ålands invånare som helhet ska ha samma nivå av skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och därmed också skydd mot eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som begåtts av landskapets lagstiftare och landskapsregeringen och den övriga förvaltningen som på andra håll i Finland. Den omfattande förpliktande karaktären hos de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i förhållande till lagstiftaren har uppkommit efter det att den ursprungliga självstyrelsen stiftades och delvis därför har det uppstått nya behov av samordning mellan grundlagen och självstyrelselagen. Lösningarna måste vara tydliga och undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna (och de mänskliga rättigheterna) måste vara mycket begränsade.

b) Samordning av grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser i form av s.k. parallellbestämmelser i självstyrelselagen

Jag har behandlat denna fråga i mitt ovan nämnda utlåtande och upprepar i tillämpliga delar de synpunkter som framgår av detta utan att yttra mig om dessa synpunkter här på nytt.

c) Förslag till en bestämmelse om självstyrelselagens företrädare

I betänkandet skisseras en bestämmelse enligt vilken ”om tillämpningen av en bestämmelse i grundlagen, riksdagslag eller lagtingslag skulle strida mot denna lag eller jordförvärvslagen, ska domstolen ge bestämmelsen i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen företräde.” Domstolen ska först utreda om bestämmelsen i riksdagslag enligt självstyrelselagen hör till riksdagens eller lagtingets lagstiftningsbehörighet.”

I ljuset av de anförda motiveringarna förblir syftet med den föreslagna bestämmelsen öppet. Enligt 120 § i grundlagen har Åland självstyrelse i enlighet med självstyrelselagen för Åland. Enligt 75 § 1 mom. i grundlagen gäller i fråga om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och jordförvärvslagen vad som särskilt föreskrivs om detta i de nämnda lagarna. Således skulle en av riksdagen stiftad lag som strider mot självstyrelselagen, till exempel en bestämmelse om att Ålands befolkning har värnplikt i strid med 12 § i självstyrelselagen, enligt min uppfattning redan uppenbart strida mot 75 § 1 mom. 120 § i grundlagen och domstolen ska låta bli att tillämpa en sådan bestämmelse med stöd av 106 § i grundlagen.

I den mån detta förslag till bestämmelse om självstyrelselagens och jordförvärvslagens företräde i förhållande till grundlagen har samband med de förslag till bestämmelser som beskrivs i betänkandet och som syftar till att begränsa tillämpningen av grundlagens bestämmelser inom områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, och en sådan begränsande bestämmelse blir föreskriven, konstaterar jag att konsekvenserna av den nu aktuella bestämmelsen om företräde verkar oförutsedda och förordar därför inte en sådan bestämmelse.

Det förblir oklart vad som avses i avsnittet om detta, eftersom det där konstateras (s. 46) att 75 § 2 mom. i grundlagen "kunde möjligen anses utgöra en grundlagsintern utgångspunkt i någon mån för motsvarande bestämmelser i självstyrelselagen för att trygga för åländska individer (och företag) samma, på moderna föreställningar baserad utövning av lagstiftningsmakt som gäller för rikslagstiftning med tillämpning i hela Finland eller enbart i riket" (s. 47)

2) Bestämmelser om Ålands landshövding

Jag har bedömt nuläget på följande sätt i samband med utnämningen av landshövdingen: Enligt 16 § i lagen om regionförvaltningsverken är Statens ämbetsverk på Åland i landskapet Åland sådan statsförvaltningsmyndighet som avses i den lagen och leds av landshövdingen. Verket sköter sådana i 4 § avsedda uppgifter som enligt självstyrelselagen för Åland hör till rikets behörighet. I fråga om verkets uppgifter gäller i övrigt vad som särskilt bestäms om dem. Bestämmelser om landshövdingen som är direktör för Statens ämbetsverk på Åland finns i självstyrelselagen för Åland.

De ämbetsverk som avses i lagen om regionförvaltningsverken inkl. Statens ämbetsverk på Åland tillämpas statstjänstemannalagen. I statstjänstemannalagen föreskrivs bl.a. om de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för cheferna för ämbetsverk som lyder direkt under ministerierna.

Enligt 52 § i självstyrelselagen för Åland utnämns till landshövding den som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att landskapet förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Landshövdingen utnämns av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås, skall presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget.

Enligt motiveringen till bestämmelsen ska kandidaterna uppfylla de särskilda krav som ställs i självstyrelselagen och dessutom de allmänna krav som ställs på statstjänstemän. Sålunda ska de föreslagna kandidaterna till exempel vara finska medborgare (RP 73/1990 rd).

Med stöd av vad som anförts ovan omfattas tjänsten som landshövding på Åland av behörighetsvillkoren enligt både självstyrelselagen för Åland och statstjänstemannalagen.

Jag anser att det är motiverat att, utöver det som i självstyrelselagen krävs av landshövdingen, har landshövdingen, som också är chef för ett statligt ämbetsverk, behörighetsvillkor på samma nivå som till exempel andra ämbetsverkschefer. Det sätt på vilket detta ordnas i lagstiftningen torde kunna ske på många sätt. Det enklaste verkar vara en lösning enligt nuläget, där de förutsättningar som anges i tjänstemannalagen också gäller landshövdingen.

3) Behörighetsfördelningen på Åland för beredskap inför undantagsförhållanden och undantagsförhållanden

Min uppfattning är att rikets lagstiftningsbehörighet under undantagsförhållanden bestäms enligt självstyrelselagen, och i fråga om den stöder jag den tolkningslinje enligt vilken behörighetsfördelningen i fråga om undantagsförhållanden inte är oklar i fråga om grunderna, utan lagstiftningsbehörigheten hör till riket och beredskapslagen tillämpas också på Åland. (t.ex. GrUU 6/2009 rd, som också nämns i betänkandet, och högsta domstolens utlåtande den 29 mars 2021, HD-KKO/97/2021). Det finns dock ett behov av att precisera självstyrelselagen till denna del, eftersom ordalydelsen om beredskap inför undantagsförhållanden inte verkar tydligast beskriva situationen.

Skötseln av förvaltningsuppgifter vid tillämpningen av beredskapslagen ska ordnas genom överenskommelseförordningar. Detta har varit grundlagsutskottets ståndpunkt och jag anser att den också är utgångspunkten för självstyrelselagen.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Luikku Laura
Oikeuskanslerinvirasto