

ÖVERSYN AV SJÄLVSTYRELSELAGEN
FÖR ÅLAND

AHVENANMAAN ITSEHALLINTOLAIN
TARKISTAMINEN

Betänkande av Ålandsarbetsgruppen

1998/1999

Ahvenanmaatyöryhmän mietintö

Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999

Helsingfors 1999 Helsinki

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1999

ISBN 951-53-2000-3
ISSN 0356-8431

Hakapaino Oy, Helsinki 1999

Till Justitieministeriet

Efter överläggningar med Ålands landskapsstyrelse och efter behandling i statsrådets finanspolitiska utskott tillsatte justitieministeriet den 17.12.1997 en arbetsgrupp för att bereda förslag till vissa ändringar av självstyrelselagen för Åland. Arbetsgruppens uppdrag finns på s. 1 i detta betänkande.

Justitieministeriet utsåg lagstiftningsrådet Sten Palmgren till ordförande för arbetsgruppen. Till medlemmar kallades från Åland lagtingets sekreterare Lars Ingmar Johansson, kanslichef Peter Lindbäck, finanschef Dan E. Eriksson och EU-koordinator Janina Groop. Till medlemmar från riket kallades äldre regeringssekreterare Seija Kivinen från finansministeriet, regeringsrådet Hillel Skurnik från finansministeriet, legationsrådet Päivi Luostarinen från utrikesministeriet, linjechef Ora Meres-Wuori från utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Outi Suviranta från justitieministeriet och överdirektör Seppo Havu från jord- och skogsbruksministeriet. Till sekreterare för arbetsgruppen utsågs lagberedningssekreterare Michaela Segerström från Ålands landskapsstyrelse.

EU-koordinator Janina Groop övergick 1.11.1998 till en tjänst som specialrådgivare vid Finlands ständiga representation i Bryssel. Kanslichef Peter Lindbäck utnämndes räknat från 1.4.1999 till Ålands landshövding. Äldre regeringssekreterare Seija Kivinen övergick 1.3.1999 till en tjänst som specialrådgivare vid Finlands ständiga representation i Bryssel och har sedan dess inte haft möjlighet att delta vid arbetsgruppens möten.

Arbetsgruppen antog namnet Ålandsarbetsgruppen.

Arbetsgruppen skulle vara färdig med sitt arbete den 29.1.1999. Arbetsgruppens mandat förlängdes på begäran till den 30.4.1999. Arbetsgruppen överlämnade 18.6.1998 en delrapport med ett förslag till en regeringsproposition angående ändringar av självstyrelselagen som bör göras till följd av förslaget till ny Regeringsform för Finland.


Arbetsgruppen har sammanträtt åtta gånger. Arbetsgruppen har hört understatssekreterare Nils Wirtanen och refendarierådet Mats Wiklund. Arbetsgruppen har inte ansett det motiverat att utarbeta sina förslag i form av en regeringsproposition, eftersom uppdraget innehåller flera frågor som inte har något direkt samband med varandra och eftersom


arbetsgruppen inte föreslår lagändringar på samtliga punkter. I de fall arbetsgruppen föreslår lagändringar har paragrafutkast utarbetats.

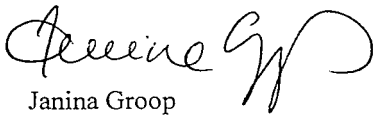
Efter att ha slutfört sin utredning överläter arbetsgruppen högaktningsfullt sin rapport till justitieministeriet. Till betänkandet har fogats en reservation av överdirektör Seppo Havu.

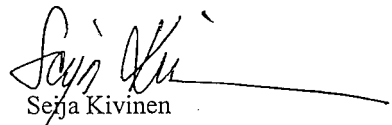
Bryssel/Mariehamn/Helsingfors den 11 maj 1999


Sten Palmgren

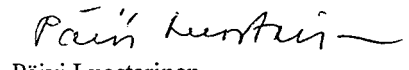

Dan E. Eriksson

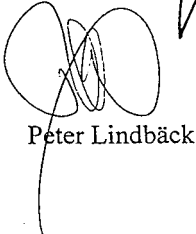

Seppo Havu

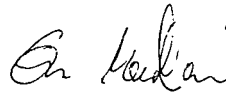

Janina Groop


Seija Kivinen



Lars Ingmar Johansson

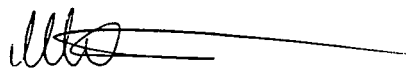

Päivi Luostarinen


Peter Lindbäck


Ora Meres-Wuori


Hillel Skurnik


Outi Suviranta


Michaela Segerström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Uppdraget	1
2. Budgeteringen av medel från Europeiska gemenskapernas fonder .	2
2.1 Bakgrund	2
2.2 Behov av ändring och arbetsgruppens ställningstaganden	3
2.3 Arbetsgruppens förslag	4
3. Skadeståndsansvar och ansvar för EG-medel	5
3.1 Ansvaret för EG-medel	5
3.1.1. <i>Bakgrund och behov av ändring</i>	5
3.1.2. <i>Arbetsgruppens förslag</i>	6
3.2 Ansvaret för skada till följd av brott mot internationella förpliktelser ...	7
3.2.1. <i>Bakgrund och behov av ändring</i>	7
3.2.2. <i>Arbetsgruppens förslag</i>	8
3.3 Möjligheter att begränsa uppkomst av skada	10
3.4 Arbetsgruppens lagförslag	11
4. Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden	13
4.1 Bakgrund och behov av ändring	13
4.1.1. <i>Allmänt</i>	13
4.1.2. <i>Hur har 9 a kap. fungerat i praktiken?</i>	14
4.2 Arbetsgruppens förslag	16
4.2.1. <i>Behov av lagändringar</i>	16
4.2.2. <i>Förslag till praktiska lösningar</i>	17
5. Den nationella behörighetsfördelningen i ärenden som gäller Europeiska unionen	21
5.1 Bakgrund och behov av ändring	21
5.2 Arbetsgruppens förslag	24
5.3 Förslag till lagtexter	27
6. Kontrollen av landskapslagar	31
6.1 Bakgrund och behov av ändring	31
6.1.1. <i>Landskapslagarnas ställning i Finlands rättsordning</i>	31
6.1.2. <i>Lagkontrollen i de tidigare självstyrelselagarna</i>	31
6.1.3. <i>Erfarenheter av lagkontrollsystemet och behov av ändringar</i> ..	33
6.1.4. <i>Förhandskontroll och efterhandskontroll</i>	33
6.2 Arbetsgruppens lagförslag med motivering	34

7. Möjlighet för landskapet att på egen hand ingå internationella överenskommelser	41
7.1 Bakgrund och behov av ändring	41
7.2 Det färöiska systemet	42
7.3 Arbetsgruppens förslag	43
8. Ikraftträdande av internationella fördrag i landskapet	45
8.1 Bakgrund och behov av ändring	45
8.2 Arbetsgruppens förslag	46
8.3 Förslag till lagtext	47
9. Försäkringsdomstolen som besvärinstans i pensionsärenden	49
9.1 Bakgrund och behov av ändring	49
9.2 Arbetsgruppens förslag	49
9.3 Förslag till lagtext	50
10. Ändring av benämningen “Ålands landskapsstyrelse”	51
10.1 Bakgrund och behov av ändring	51
10.2 Arbetsgruppens förslag	51
11. Beskattning av fartygsproviantering	53
11.1 Bakgrund	53
11.2 EG:s regler om fartygsproviantering	54
11.3 Behov av ändring och arbetsgruppens förslag	55
12. Nationella bestämmelser om fiskekvoter	57
12.1 Bakgrund och behov av ändring	57
12.2 Arbetsgruppens förslag	58
13. Ändringar med anledning av den nya grundlagen	61
13.1 Bakgrund och behov av ändringar	61
13.2 Arbetsgruppens förslag	62
14. Ändring med anledningar av EMU	63
14.1 Bakgrund och behov av ändring	63
14.2 Arbetsgruppens förslag	64

15. Ändringar med anledning av Schengenavtalen	65
15.1 Bakgrund	65
15.2 Behov av ändring	65
15.3 Arbetsruppens förslag	66
16. Landskapets rätt att ordna rådgivande folkomröstningar	67
16.1 Bakgrund	67
16.2 Behov av ändring och arbetsruppens förslag	67
16.3 Förslag till lagtext	69
Bilaga 1: Sammanställning av lagförslagen	71
Bilaga 2: Parallelltexter	77
Suomenkielinen yhteenveto /Sammandrag på finska	85
Työryhmän säännösehdotukset	91
Avvikande mening / Eriävä mielipide	97

1. Uppdraget

Justitieministeriet tillsatte den 17 december 1997 en arbetsgrupp för att bereda förslag till vissa ändringar av självstyrelselagen för Åland. Arbetsgruppens uppdrag bestod i att utreda följande frågor.

1. Hurdana bestämmelser behövs för budgeteringen i Finland av medel som kommer från Europeiska gemenskapernas fonder. Behövs det särskilda bestämmelser om landskapets och rikets ansvar för tillsynen över medlen samt om skadeståndsansvaret? Arbetsgruppen skall i sitt arbete beakta finansministeriets betänkande 1996:23.
2. Är nuvarande förfarande för lagkontrollen lämpligt särskilt i frågor som gäller budgetlagar och genomförande av EG:s regelverk? Behövs särskilda bestämmelser om landskapets ansvar för bristande eller oriktigt genomförande av gemenskapsrätten?
3. Skulle det behövas nationella bestämmelser om fördelning av fiskekvoter och hur kunde de i såfall utformas?
4. Har bestämmelserna om Ålands deltagande i behandlingen av EU-frågor fungerat på avsett vis eller bör de ses över?
5. Kunde landskapets behörighet utvidgas så att landskapet kunde ha rätt att med samtycke av statsmakten ingå internationella överenskommelser som enbart gäller landskapet?
6. Kunde 59 § självstyrelselagen ändras så att lagförslag angående internationella fördrag kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning också i de fall då fördraget ålägger landskapets myndigheter att i internationella förhållanden använda andra språk än svenska?
7. Hur kan landskapets möjligheter att påverka riksbestämmelserna om fartygsproviantering tillgodoses?
8. Kan självstyrelselagen ändras så att försäkringsdomstolen blir besvärinstans i ärenden som gäller landskapsstyrelsens pensionsbeslut?
9. Kommer ett genomförande av Europeiska valutaunionen (EMU) att medföra behov av att ändra självstyrelselagen?
10. Föranleder Schengenavtalet ett behov av att ändra självstyrelselagen?
11. Vilka ändringar i självstyrelselagen behövs till följd av förslaget till ny grundlag?
12. Bör benämningen "landskapsstyrelsen" ändras?
13. Kan självstyrelselagen kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket inte förändras av medlemskapet i Europeiska unionen? Hur kan man se till att landskapet i praktiken bibehåller sin förvaltningsbehörighet i frågor som omfattas av EG:s regelverk eller internationella fördrag?

Arbetsgruppen hade dessutom mandat att väcka förslag även till andra ändringar om arbetsgruppen upptäckte behov av det.

2. Budgeteringen av medel från Europeiska gemenskapernas fonder

2.1. Bakgrund

Nuvarande programperiod 1994–1999

Europeiska gemenskapernas strukturfonder (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk samt fonden för fiskets utveckling) finansierar i Finland delvis program som bedrivs enligt mål 2, mål 3, mål 4, mål 5a, mål 5b och mål 6. Finland deltar även i gemenskapsinitiativen INTERREG II, LEADER II, PESCA, URBAN, EMPLOYMENT, ADAPT, och SME. Åland deltar i programmen för mål 3, 4, 5a och 5b. Åland deltar dessutom i gemenskapsinitiativen PESCA och INTERREG II.

Alla de stöd som erhållits ur EG:s strukturfonder har upptagits i statsbudgeten för Finland. Dessa EG-finansieringsmedel har enligt fondindelning upptagits i statsbudgeten som inkomst för inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt arbetsministeriet. På motsvarande sätt har den medfinansiering som målprogrammen och gemenskapsinitiativen förutsätter budgeterats som utgift för de ovan nämnda ansvariga ministerierna. Alla andra av de till Åland riktade EG-medlen har budgeterats via statsbudgeten utom de EG-medel som är förknippade till INTERREG II (skärgård).

I juli 1996 tillsattes en arbetsgrupp vid finansministeriet med uppdrag att utreda budgeteringen av medel ur Europeiska gemenskapernas strukturfonder (nedan EG-medel), samt övervakningen av allokeringen av medlen för projekt som verkställs i landskapet Åland. Arbetsgruppens promemoria (FM 1996:23) innehåller en utredning av allokeringen av EG-medel till landskapet Åland samt en utredning av budgeteringen av dessa ovan nämnda medel. Arbetsgruppen konstaterade att den gällande kanaliseringen av EG-medel ur strukturfonderna till landskapet Åland inte helt motsvarar den nationella lagstiftningen. Till den del målprogrammen och gemenskapsinitiativen i fråga hör till landskapets behörighet bör de i princip budgeteras enbart i landskapsbudgeten och inte via statsbudgeten. Arbetsgruppen ansåg att man under den gällande finansieringsperioden kan fortsätta med det gällande styrningssystemet. Arbetsgruppen ansåg vidare att innehållet i självstyrelselagen skulle iakttas, när Finland förhandlar om de program som kommer att gälla den kommande programperioden och förhandlingar inför den. Till den del någon fråga hör till landskapets behörighet torde det vara bäst att landskapet har ett eget program eller att dess andel är preciserad i Finlands program.

Programperioden 2000–2006

För tillfället pågår arbetet med att utarbeta det regelverk som skall gälla för programperioden år 2000–2006. I framtiden kommer det endast att finnas områden enligt mål 1, mål 2 och mål 3. Även gemenskapsinitiativen blir färre, endast fyra. Landskapsstyrelsen avser att under nästa programperiod i så stor utsträckning som möjligt ha egna, från riket fristående program. Problemen som är förknippade med budgeteringen av de fondmedel som förvaltas av Ålands landskapsstyrelse kommer därför med största sannolikhet att finnas kvar även under nästa programperiod och en lösning bör därför eftersträvas.

2.2. Behov av ändring och arbetsgruppens ställningstaganden

Kanaliseringsen av medel från EG

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket är avgörande för hur budgeteringen samt förverkligandet av målprogrammen och gemenskapsinitiativen skall gå till. Landskapet har enligt 18 § självstyrelselagen behörighet i fråga om natur- och miljövård, undervisning, jord- och skogsbruk, jakt och fiske, styrning av fiskerinäringen, näringsverksamhet med vissa undantag och främjande av sysselsättningen. Riket har behörighet bland annat i fråga om priset på lantbruks- och fiskeriprodukter.

De ifrågakommande målprogrammen och gemenskapsinitiativen kan inte helt och hållet anses sammanfalla med fördelningen av lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen, men i stort kan de anses falla under landskapets lagstiftningsbehörighet.

Arbetsgruppen anser att till den del målprogrammen och gemenskapsinitiativen helt och hållet hör till landskapets behörighet skall medlen budgeteras enbart i landskapets budget och inte i statens budget. Enligt 67 § regeringsformen skall uppskattningar av de årliga inkomsterna tas in i statsbudgeten, vilket innebär att endast statens inkomster kan komma i fråga. Detsamma gäller enligt 84 § i förslaget till ny grundlag. Medel som tillfaller landskapet direkt skall därför inte införas i statsbudgeten och någon bestämmelse om detta behövs därför inte heller i självstyrelselagen. Praxis vid uppgörande av statsbudgeten torde nu ha utformats så att det inte längre i praktiken inträffar att dylika medel som tillfaller landskapet tas upp i statsbudgeten. Arbetsgruppen anser dock att anvisningarna för uppgörande av statsbudgeten skall innehålla tydliga föreskrifter om att dessa slags medel skall kanaliseras direkt till landskapet och inte tas in i statsbudgeten.

Landskapsstyrelsens ansvar för medel som kanaliseras direkt till landskapet behandlas nedan i kap. 3 tillsammans med övriga ansvars- och skadeståndsfrågor.

Reglering i självstyrelselagen av budgeteringen av EG-medel

Arbetsgruppen har diskuterat möjligheten att i självstyrelselagen införa en paragraf, vilken i enlighet med grundlagen skulle fastslå att EG-medel som administreras av landskapsstyrelsen överförs direkt till landskapet. Lagförslaget kunde ha följande lydelse:

44 a §

Medel från Europeiska gemenskapen

Medel, som Finland tilldelas av Europeiska gemenskapen och som hänförs till program, gemenskapsinitiativ eller någon annan verksamhet som administreras av landskapsstyrelsen, överförs direkt till landskapet.

Arbetsgruppen har dock inte kunnat nå enighet om huruvida en sådan bestämmelse är nödvändig, då saken redan regleras i regeringsformen. Det har från landskapets sida anförts att det i praktiken har visat sig att dessa frågor har varit oklara och att en ändring av självstyrelselagen på denna punkt skulle klargöra rättsläget. Arbetsgruppen konstaterar att något direkt behov av att införa en dylik bestämmelse inte har kunnat påvisas.

2.3. Arbetsgruppens förslag

I anvisningarna för uppgörande av statsbudgeten bör tas in tydliga föreskrifter om att medel som Finland tilldelas av Europeiska gemenskapen inte skall tas upp i statsbudgeten utan kanaliseras direkt till landskapsstyrelsen till den del de hänförs till program och gemenskapsinitiativ eller motsvarande verksamhet som administreras av Ålands landskapsstyrelse.

3. Skadeståndsansvar och ansvar för EG-medel

3.1. Ansvaret för EG-medel

3.1.1. Bakgrund och behov av ändring

Användningen av de EG-medel som kanaliseras ur strukturfonderna till medlemsstaten skall övervakas av medlemsstatens myndigheter. I den ovan nämnda promemorian (FM 1996:23) behandlas också frågor som gäller övervakningen av EG-medel och ansvaret av användningen av EG-medel.

Finansministeriets arbetsgrupp ansåg att fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet är av betydelse också då det gäller övervakningen av EG-medel. Till den del programmen och gemenskapsinitiativen hör till landskapets behörighet skall landskapet övervaka användningen av EG-medlen.

De medel som kanaliseras till aktiviteter som hör till landskapets behörighet övervakas i sista hand av landskapsmyndigheterna i enlighet med landskapslagstiftningen om detta.

I finansministeriets promemoria (FM 1996:23) konstateras att gemenskapernas förordning (EG) nr 2082/93 också uppställer ansvar för medlemsstaterna. Medlemsstaten har alltid ett subsidiärt ansvar för missbruk av EG-medel. Hur ansvarsförhållandena ordnas internt mellan medlemsstaternas myndigheter är en intern, nationell fråga. Finansministeriets arbetsgrupp konstaterade att i ett eventuellt återbetalningsfall, då staten skulle ansvara inför kommissionen för Ålands del, finns det inga uttryckliga rättsliga grunder enligt vilka staten kunde återkräva medel från landskapet. Enligt arbetsgruppens uppfattning är den nuvarande situationen inte tillfredsställande ur juridisk synvinkel. Ansvarsfördelningen borde regleras på lagstiftningsväg, dvs. genom en ändring av självstyrelselagen. Finansministeriets arbetsgrupp ansåg att nödvändiga lagstiftningsåtgärder gällande ansvarsfrågan mellan riket och landskapet borde vidtas före nästa finansieringsperiod. Finansministeriets arbetsgrupp utarbetade inte detaljerade lagförslag.

Gemenskapsrätten fastställer principer för medlemsstaternas finansiella kontroll av den verksamhet som samfinansieras med medlemsstaterna och bestämmer miniminivåer för kontrollverksamheten. Avsikten är att säkerställa att de samfinansierade verksamheterna kan genomföras på ett korrekt och effektivt sätt. Inom landskapets behörighetsområde åligger det landskapet att säkerställa att de krav uppfylls som gemenskapsrätten ställer på kontroll, revision m.m. av projekt och åtgärder som förvaltas av landskapsstyrelsen och som genomförs på Åland. I de fall ett stöd i och för sig riktar sig till landskapet som område men faller inom statens lagstiftningsbehörighet utbetalas stödet av staten och via statsbudgeten. I sådana fall utövas tillsynen av statliga myndigheter i enlighet med gällande riksbestämmelser.

Frågan har väckts huruvida det i de fall ett stödsystem eller en åtgärd inte riktar sig

enbart till landskapet utan även till andra regioner i riket finns behov av klagörande bestämmelser i självstyrelselagen om ansvarsfördelningen mellan riket och landskapet för att säkerställa att gemenskapsrättens krav på att kontrollsystemet uppfylls. Det har t.ex. inte varit helt klart i vilken utsträckning landskapet skall kunna utöva kontroll av verksamheter som sker delvis inom, delvis utom landskapets område och vice versa i vilken mån riksmyndigheter skall kunna utöva kontroll av verksamheter som delvis sker inom landskapets område. Arbetsgruppen anser dock att sådana frågor bör kunna regleras genom överenskommelseförordning, eftersom det är fråga om att reglera landskaps- respektive riksmyndigheternas territoriella behörighet. Självstyrelselagen innehåller redan nu (32 §) tillräckligt lagbemyndigande för en sådan reglering.

Medan självstyrelselagen fördelar lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten mellan staten och landskapet, riktar gemenskapsrätten eventuella krav på återbetalning till medlemsstaten som sådan. Därför har det i olika sammanhang påpekats att det skulle finnas anledning att ha en uttrycklig bestämmelse som reglerar ansvarsfördelningen för ett eventuellt återbetalningsfall mellan riket och landskapet även om man med stöd av allmänna rättsprinciper eventuellt kan sluta sig till hur ansvarsfördelningen skall lösas. En reglering av ansvarsfördelningen är av sådan karaktär att den kräver en bestämmelse i självstyrelselagen.

3.1.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en ny 59 f § fogas till självstyrelselagen. Paragrafens 1 mom. innehåller bestämmelser om standardbelopp, viten och andra liknande belopp som EG-domstolen har dömt ut. I paragrafens 2 mom. föreslås en hänvisningsbestämmelse angående fördelningen av ansvaret för skada till följd av bristfälligt eller oriktigt genomförande av gemenskapsrätten och i paragrafens 3 mom. föreslås en bestämmelse om ansvaret för EG-medel.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan riket kräva tillbaka av landskapet sådana belopp som Finland i egenskap av medlemsstat i EU har ålagts att betala tillbaka till Europeiska gemenskaperna, om medlen förvaltas eller övervakas av landskapet.

Utgångspunkten i förslaget är att den som förvaltar eller övervakar medlen också skall betala tillbaka dem när återbetalning krävs med stöd av gemenskapsrätten. För det fall återbetalning krävs i situationer där medlen förvaltas eller övervakas av landskapet, är det således meningen att medelsförvaltaren, dvs. landskapsstyrelsen, i första hand skall betala tillbaka medlen. Den föreslagna lagbestämmelsen gäller enbart de situationer i vilka återkravet med stöd av gemenskapsrätten av någon anledning har riktats mot medlemsstaten och medlemsstaten med stöd av sitt andrahandsansvar har återbetalat medlen. I en sådan situation skall riket kunna kräva tillbaka vad riket har lagt ut för landskapets räkning.

Det kan tänkas att frågan om hur ansvaret mellan landskapet och riket bör fördelas

inte alltid är helt klar. Dels kan behörigheten mellan landskapet och riket vara av s.k. blandad natur, dels kan en återbetalningsskyldighet delvis ha uppkommit till följd av en statlig myndighets åtgärder eller underlåtenhet. Arbetsgruppen har därför ansett att det bör finnas en möjlighet att fördela ansvaret mellan landskapet och riket. Den som gör en fördelning bör ha goda kunskaper om självstyrelselagen och självstyrelsesystemet och bör kunna göra en objektiv bedömning av situationen. Arbetsgruppen anser därför att Ålandsdelegationen skulle vara lämpad att behandla detta slags ärenden, eftersom Ålandsdelegationen är ett sakkunnigorgan med representanter för såväl landskapet som riket. I sista hand är det fråga om bedömningar som påminner om skadeståndsrättsliga avvägningar, vilka normalt behandlas vid domstol. Arbetsgruppen anser därför att Ålandsdelegationens beslut bör kunna överklagas hos högsta domstolen. Högsta domstolen bör anses vara den naturliga besvärinstansen, eftersom det är fråga om tillämpning dels av självstyrelsesystemet, dels om bedömningar av skadeståndsrättslig natur. En bestämmelse om detta föreslås i det nya 2 mom. som enligt förslaget fogas till 62 §.

3.2. Ansvaret för skada till följd av brott mot internationella förpliktelser

3.2.1. Bakgrund och behov av ändring

Enligt gemenskapsrätten kan en medlemsstat bli skadeståndsskyldig för den händelse gemenskapsrättsliga bestämmelser har genomförts bristfälligt i medlemsstaten eller om de inte alls har genomförts. Skadeståndsskyldigheten gäller gentemot enskilda som har lidit skada av det bristfälliga genomförandet. Den skadelidande kan således vara en enskild person men också t.ex. ett företag.

Landskapets och rikets ansvar för genomförandet av gemenskapsrätten följer behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen. På de områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen skall landskapet således se till att gemenskapens rättsakter genomförs nationellt, dvs. i landskapet. Riket har inte några direkta rättsliga medel att tvinga landskapet att lagstifta på det sätt gemenskapsrätten förutsätter. Det har inte heller varit helt klart i vilken mån republikens president kan utöva vetorätt i en situation där en landskapslag anses strida mot gemenskapsrätten.

I fråga om lagkontrollen föreslår arbetsgruppen (se avsnitt 6.2. nedan) som utgångspunkt att presidenten inte skall ha rätt eller skyldighet att kontrollera om en landskapslag strider mot internationella förpliktelser, utan att detta normalt skall kontrolleras genom de system som har byggts upp för kontrollen av de fördragsslutande staternas lagstiftning. I EU-sammanhang innebär detta att kontrollen av landskapslagstiftningen primärt sköts av kommissionen med möjlighet att föra saken till EG-domstolen för prövning. Arbetsgruppens förslag innebär således att landskapet entydigt har ansvaret för genomförandet av EG-rätten. Detta förutsätter att landskapet i motsvarande mån har

ansvaret för de påföljder som kan uppkomma, om genomförandet har varit oriktigt eller bristfälligt.

Eftersom frågan om ansvar på grund av internationella förpliktelser inte enbart behöver vara en fråga som gäller gemenskapsrätten utan också kan gälla ansvar till följd av andra internationella förpliktelser som binder landskapet, t.ex. Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, bör regleringen av landskapets ansvar vara allmänt utformad.

Genom Maastrichtfördraget infördes en möjlighet att ålägga en medlemsstat s.k. standardbelopp eller viten, om medlemsstaten inte vidtar åtgärder för att verkställa en dom av EG-domstolen. Bestämmelserna om detta finns i art. 171 i EG-fördraget. Avsikten med bestämmelserna är att möjliggöra effektiva sanktioner, om medlemsstaterna gör sig skyldiga till fördragsbrott. De belopp som döms ut kan vara betydande. Det är dock skäl att lägga märke till att ett belopp inte kan dömas ut genast när EG-domstolen har konstaterat ett fördragsbrott utan först när medlemsstaten efter en fällande dom har vägrat rätta sig efter domen.

3.2.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att landskapet inom sina behörighetsområden skall ha primärt ansvar för skada till följd av bristfälligt eller oriktigt genomförande av gemenskapsrätten. I 59 f § 2 mom. föreslås en hänvisning om detta till den nya 61 a § som ingår i förslaget. Den nya 61 a § gäller ansvaret för brott mot internationella förpliktelser i allmänhet och således inte enbart brott mot gemenskapsrätten.

Enligt 61 a § skall talan om ersättning för skada som beror på att gemenskapsrätten eller en internationell förpliktelse har uppfyllts bristfälligt eller oriktigt inom områden som hör till landskapets behörighet riktas mot landskapet. En enskild som kräver skadestånd skall alltså i första hand vända sig direkt mot landskapsstyrelsen. Enligt gemenskapsrätten är det medlemsstaten som i sista hand är skadeståndsskyldig, men gemenskapsrätten ställer inte några hinder för att man nationellt ordnar ansvaret på detta sätt. Medlemsstaten kan visserligen inte genom en dylik ansvarsreglering frita sig från att den i sista hand bär ansvaret för att den enskildes ersättningskrav med stöd av gemenskapsrätten infrias.

Ansvarsfrågorna vid bristfälligt eller oriktigt genomförande kan vara komplicerade och eventuella skadeståndsanspråk kan tänkas uppgå till betydande belopp. I situationer där behörigheten mellan landskapet och riket är av blandad natur kan det också förekomma att fördelningen inte är entydig. Samtidigt kan det i något fall ha betydelse att riksmyndigheterna har en uttrycklig skyldighet enligt 31 § självstyrelselagen att bistå landskapsmyndigheterna. Arbetsgruppen anser därför att landskapet bör ha regressrätt gentemot riket till den del en här åsyftad skada har uppkommit till följd av en riksmyndighets åtgärder eller underlåtenhet. Förslaget bygger på att den skadelidande

inte skall vara tvungen att utreda hur ansvaret eventuellt fördelas mellan landskapet och riket, utan att den skadelidande skall kunna rikta sin talan direkt mot landskapet. Alternativet att talan skulle väckas mot staten och att staten skulle ha regressrätt mot landskapet anser arbetsgruppen vara mindre praktiskt, eftersom landskapet i dessa fall är den primära svaranden.

Också beträffande de ansvarssituationer som avses här kan frågan om fördelningen av ansvaret mellan landskapet och riket vara komplicerad. Även om det inte är sannolikt att konflikter mellan landskapet och riket uppstår ofta, anser arbetsgruppen att det bör finnas ett lagreglerat system för förfarandet vid konfliktlösning. Med hänsyn till den sakkunskap beträffande självstyrelselagen som krävs och med beaktande av det inslag av medling som behövs i dylika frågor, anser arbetsgruppen att Ålandsdelegationen vore det bästa organet att behandla dessa ärenden. Också i dessa fall bör delegationens beslut kunna överklagas hos högsta domstolen. En bestämmelse om detta finns i det nya 2 mom. som fogas till 62 §. Ålandsdelegationen skall inte kunna göra någon skälighetsbedömning av huruvida skadeståndet bör jämkas eller inte, utan delegationens prövningsrätt skall vara begränsad till en undersökning av objektiva kriterier, så som frågan om skadans storlek, graden av vållande o.dyl. Enligt förslaget har riket regressrätt, vilket innebär att riksmyndigheterna enligt fri prövning kan bedöma om och i vilken grad rätten utövas.

I 1 mom. i den föreslagna nya 59 f § ingår en bestämmelse om rätt till återkrav för riket för den händelse EG-domstolen har dömt medlemsstaten Finland att betala ett standardbelopp, vite eller något liknande belopp och detta beror på en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida. Motivet till förslaget är detsamma som beträffande förslaget om ansvar för skador som enskilda har lidit, dvs. att landskapet bär ansvaret för följderna av fördragsbrott till den del landskapet ansvarar för att fördraget uppfylls.

Enligt gemenskapsrätten har medlemsstaten det slutliga ansvaret för denna typ av standardbelopp och viten. Arbetsgruppen föreslår därför att ansvaret regleras nationellt så att riket får återkravsrätt gentemot landskapet i en situation där medlemsstaten Finland ålagts betala ett sådant belopp och detta beror på landskapets åtgärder eller underlåtenhet. Eftersom ansvarsfördelningen mellan riket och landskapet kan vara delad eller det av någon annan anledning kan vara oskäligt att landskapet skall bära hela ansvaret, bör det enligt arbetsgruppens mening finnas en möjlighet för riket att avstå från återkrav. Riket skall således ha möjlighet att efter en skälighetsbedömning helt eller delvis avstå från att återkräva beloppet. En eventuell meningsskiljaktighet skall enligt förslaget avgöras av Ålandsdelegationen, vars beslut skall kunna överklagas hos högsta domstolen. Motiven för detta är desamma som i fråga om enskildas skadeståndsanspråk och en bestämmelse om detta föreslås i det nya 2 mom. som fogas till 62 §. Också i dessa fall skall Ålandsdelegationens prövningsrätt vara begränsad till att gälla objektiva kriterier.

3.3. Möjligheter att begränsa uppkomst av skada

Utvecklingen inom EG-rätten har inneburit att medlemsstaternas ansvar, i synnerhet det ekonomiska ansvaret, för fördragsbrott har blivit strängare. De belopp som en medlemsstat kan bli tvungen att betala till följd av fördragsbrott kan vara betydande. Att fördragsbrottet beror på en lokal eller regional förvaltning i en medlemsstat torde inte påverka beloppens storlek, utan beloppen blir beroende av medlemsstatens storlek. Riket har inte några rättsliga medel att driva igenom sådan landskapslagstiftning som behövs i händelse av underlåtenhet att i landskapet genomföra gemenskapsrätten men bär ändå i sista hand det yttersta ansvaret gentemot gemenskapen. Arbetsgruppen har därför diskuterat möjligheterna att riket i en sådan situation kunde begränsa uppkomsten av skada. Utifrån belgiska och österrikiska modeller har arbetsgruppen diskuterat ett förslag om att lagstiftningsbehörigheten tillfälligt skulle övergå på riket, om EG-domstolen har konstaterat att landskapet gjort sig skyldigt till ett fördragsbrott och landskapet trots detta inte rättar till landskapslagstiftningen. Så snart landskapet självt rättar sin lagstiftning skulle behörigheten återgå och rikslagstiftningen upphöra att gälla. Det är skäl att understryka att en dylik tillfällig behörighetsöverföring skulle vara möjlig endast efter en fällande dom i EG-domstolen. Lagförslaget kunde ha följande lydelse:

§

Tillfällig överföring av lagstiftningsbehörighet

Om Europeiska gemenskapernas domstol har slagit fast att landskapet har underlåtit att vidta lagstiftningsåtgärder som gemenskapsrätten förutsätter, har riket behörighet att tillfälligt utfärda lagstiftning som behövs för att rätta till den brist som domstolen har konstaterat. Sådan rikslagstiftning gäller tills den upphävs genom landskapslagstiftning som rättar till bristen.

Arbetsgruppen har dock inte kunnat nå enighet om behovet av en dylik möjlighet till tillfällig behörighetsöverföring. Landskapets representanter har med hänvisning till principiella skäl ansett att en sådan reglering skulle göra ett för starkt intrång i landskapets självstyrelse. Samtidigt har landskapets representanter ansett att det knappast finns ett behov av en sådan reglering, eftersom landskapet med säkerhet skulle rätta till sin lagstiftning för den händelse EG-domstolen har konstaterat ett fördragsbrott. Arbetsgruppen har konstaterat att det för närvarande sannolikt inte finns understöd för att införa en dylik bestämmelse och att något direkt behov inte heller har kunnat påvisas.

3.4. Arbetsgruppens lagförslag

59 f §

Standardbelopp, viten och ansvarsfördelning

Om Europeiska gemenskapernas domstol har dömt Finland att betala ett standardbelopp, vite eller något liknande belopp, kan riket kräva ersättning av landskapet till den del beloppet eller vitet har dömts ut till följd av en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida.

Angående landskapets ansvar för skada till följd av att gemenskapsrätten har genomförts bristfälligt eller oriktigt gäller vad som sägs i 61 a §.

Har Finland i egenskap av medlemsstat i Europeiska unionen ålagts att betala tillbaka medel till Europeiska gemenskaperna, kan riket kräva tillbaka beloppet av landskapet, om medlen förvaltas eller övervakas av landskapet.

61 a §

Fördelning av ansvar som följer av internationella förpliktelser

Om ett yrkande på ersättning för skada grundar sig på att gemenskapsrätten eller en internationell förpliktelse har uppfyllts bristfälligt eller oriktigt inom områden som hör till landskapets behörighet, skall yrkandet riktas mot landskapet.

Landskapet har regressrätt gentemot riket till den del skadan har uppkommit till följd av en riksmyndighets åtgärd eller underlåtenhet.

62 §

Meningskiljaktighet i vissa fall

Meningskiljaktigheter mellan landskapet och riket i frågor som avses i 59 f § 1 och 3 mom. samt 61 a § 2 mom. avgörs av Ålandsdelegationen. Beslutet kan inom 60 dagar överklagas genom besvär hos högsta domstolen.

4. Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden

4.1. Bakgrund och behov av ändring

4.1.1. Allmänt

Ålands deltagande i beredningen av EU-ärenden regleras i 59 a och 59 b § självstyrelselagen. Bestämmelserna fogades till självstyrelselagen år 1994 (1556/1994). I 59 a § regleras landskapsstyrelsens rätt att bli underrättad om ärenden som bereds inom EU:s institutioner. Enligt paragrafen har landskapsstyrelsen rätt att bli underrättad, om saken hör till landskapets behörighetsområde eller om saken annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Enligt paragrafen har landskapsstyrelsen också rätt att delta när sådana ärenden bereds vid statsrådet. Det innebär att landskapet kan påverka beslutsfattandet, men att det inte finns någon garanti för att landskapets åsikt vinner gehör.

Enligt 59 b § självstyrelselagen formulerar landskapet Finlands ställningstagande avseende Åland vid verkställigheten av gemenskapens politik i landskapet. Tillämpningen av 59 b § aktualiseras i förhållandet mellan medlemsstaten och kommissionen. Kommissionen har långtgående befogenheter att övervaka EG-rätten och till den har även delegerats lagstiftningsrätt och beslutanderätt i vissa frågor. Då det rör sig om verkställigheten av EG:s politik, t.ex. administrationen av EG-stöd eller notifieringen av nya stödformer (s.k. statligt stöd) samt notifieringen av EG-rättsakter inom landskapets behörighetsområden, har de av landskapet formulerade synpunkterna enbart förmedlats vidare av den för motsvarande sakfrågor ansvariga riksmyndigheten via EU-representationen till kommissionen.

Det är också Finland som för landskapets talan vid EU:s institutioner. Då det rör sig om beredningen av nya EG-rättsakter formuleras vid statsrådet ett ställningstagande för Finland, vilket läggs fram av de finländska företrädarna under behandlingen i Europeiska unionens råd. De synpunkter som landskapsstyrelsen framfört till riksmyndigheterna når således inte rådet som landskapets synpunkter utan som medlemsstaten Finlands synpunkter och detta endast om man under den nationella ärendebereidningen accepterat att föra fram dem. Den allmänna principen är således att Finlands förhandlingsmandat tas fram inom statsrådet och de representanter som Finland utsett för den fortsatta rådsbehandlingen för fram synpunkterna vid rådsbehandlingen.

Ämbetsspråket vid landskapsstyrelsen är enligt 36 § 1 mom. självstyrelselagen svenska. Likaså är skriftväxlingsspråket mellan statens myndigheter och landskapets myndigheter enligt 38 § 1 mom. självstyrelselagen svenska. En handling som skall delges landskapet enligt 59 a § självstyrelselagen får dock översändas på originalspråket, om den ännu inte översatts (38 § 2 mom. självstyrelselagen).

4.1.2. Hur har 9 a kapitlet fungerat i praktiken?

Det har visat sig att tillämpningen av 59 a och 59 b § självstyrelselagen i praktiken har varit problematisk. I de grupper av ärenden som bereds i statsrådets beredningssektioner gäller problemen främst språket, medan de i ärenden som bereds utanför sektionerna hänför sig till möjligheterna att få information.

Med anledning av problemen tillställde Ålands landskapsstyrelse 18.9.1997 justitieministeriet en skrivelse (971 Ka1) där man anförde att man förväntade sig förbättring med avseende på det sätt på vilket statsrådet håller landskapsstyrelsen underrättad om ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner och ger landskapsstyrelsen tillfälle att delta i beredningen av EU-ärenden vid statsrådet.

Problemen kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Handlingar, som kommissionen tillställer Finland i förslags- eller beredningsskedet inom ramen för kommissionens verkställighet av gemenskapernas gemensamma politik och som berör Åland, tillställs landskapsstyrelsen under olikartade former av de behöriga ministerierna. Till den del ministerierna för bilaterala förhandlingar med kommissionen blir frågan inte alltid behandlad i en beredningssektion. Landskapsstyrelsen underrättas inte regelbundet om sådana förhandlingar, oaktat att slutresultatet kan beröra t.ex. landskapsstyrelsens programverkställighet inom ramen för strukturfondernas verksamhet. Landskapsstyrelsens möjligheter att i god tid inom sin behörighet förutse nya medlemskapsskyldigheter på detaljnivå med stöd av EG-rättsakter som utarbetas vid kommissionen och som kommissionen fattar beslut om försvåras utan tillräcklig insyn.

Landskapsstyrelsen får således inte alltid de uppgifter som behövs för att man skall kunna följa ärendena och bilda sig en egen uppfattning eller kommentera förslag till Finlands position i saken. Landskapsstyrelsen bereds inte heller regelmässigt tillfälle att framföra sina egna synpunkter. I de grupper av ärenden som avses i 59 b § självstyrelselagen har landskapsstyrelsen inte alltid uppmärksammats på kommissionens kontakter eller initiativ och beretts tillfälle att formulera Finlands ställningstaganden till den del ärendet gäller Åland. Därmed försvåras även landskapsstyrelsens möjligheter att föra en dialog med lagtinget i syfte att inhämta dess förhandssynpunkter på berörda förslag.

Användningen av svenska i kommunikationen mellan statsrådet och landskapsförvaltningen är bristfällig. Endast i fråga om institutionernas handlingar för beredningen av rådets rättsakter kan tillgången på handlingar på svenska anses vara relativt god. Då det rör sig om tillgången till handlingar på svenska upprättade vid kommissionen i ärenden som berör landskapet och vilka handläggs vid kommissionen, är situationen inte tillfredsställande. Tillgången till svenskspråkiga handlingar från den nationella beredningen av EU-ärenden, handlingar som uppgörs av de statliga myndigheterna, är obetydlig även om undantag finns. En stor del av de handlingar som uppkommit inom statsrådet skickas till landskapsstyrelsen endast på finska, t.ex. handlingar som bildar grunden för handläggningen i sektionerna. Översättning till svenska på riksmyndig-

heternas initiativ av de handlingar landskapsstyrelsen tillställs från bl.a. ministerierna/beredningssektionerna förekommer endast i liten skala.

Ministerierna kontaktar landskapsstyrelsen på svenska i EU-frågor som rör området för självstyrelsen i en begränsad utsträckning. Underrättandet sker således endast i undantagsfall med skrivelser på svenska riktade till landskapsstyrelsen i form av följebrev, möteskallelser eller remissbegäran med hänvisning till bilagda handlingar. Landskapsstyrelsen erhåller inga handlingar med förslag till Finlands positioner i aktuella ärenden på svenska.

Problemen i samband med handläggning av dokument på finska vid landskapsstyrelsen är inte endast formella (38 § självstyrelselagen) utan även reella. I det enspråkigt svenska landskapet behärskar långt ifrån alla tjänstemän, för att inte tala om förtroendevalda, finska. Om dokumenten endast sänds till landskapsstyrelsen på finska innebär det att landskapsstyrelsen i praktiken inte alltid kan tillgodogöra sig informationen.

Skrivelsen av landskapsstyrelsen togs upp i kommittén för EU-ärenden den 22 oktober 1997. Kommittén gav rättsliga sektionen (EU 35) i uppdrag att uppgöra ett förslag till åtgärder med anledning av skrivelsen. EU-kommittén antog 18.3.1998 slutligt den rättsliga sektionens mer praktiskt orienterade lösningsmodell.

När ärendet bereddes i rättsliga sektionen visade det sig att det å ena sidan inte var ändamålsenligt eller ens möjligt att totalt försöka sammanjämka verksamhetsmetoderna för alla ärenden och sektioner. Tidsschemat, antalet ärenden och deras betydelse för Åland avviker i så hög grad från varandra. De åtgärdsförslag sektionen lämnade är därför tämligen allmänna. Å andra sidan verkade det vid tidpunkten för EU-kommitténs beslut som om landskapsstyrelsens skrivelse lett till en viss positiv utveckling. I utlåtandena konstaterade vissa sektioner att de kommer att granska rutinerna under beredning så att de bättre uppfyller landskapsstyrelsens önskemål och att försöka öka användningen av svenska. På enheten för information och dokumentation vid utrikesministeriet utreddes om EURODOC-systemet kunde användas av landskapsstyrelsen. Landskapsstyrelsen är numera sedan augusti 1998 uppkopplat med tittarrätt till det finskspråkiga nätverket. Sektionsrepresentanterna för landskapsstyrelsen har i vissa sektioner aktivt deltagit i beredningen, vilket har förstärkt samarbetet mellan dem och ordförandena samt sekreterarna för sektionerna.

Orsaken till att EU-kommittén gick in för en praktisk lösningsmodell var att denna arbetsgrupp hade tillsatts med uppdrag att bl.a. utreda huruvida bestämmelserna om landskapets deltagande i handläggningen av EU-ärenden fungerar på avsett sätt eller huruvida de bör ses över. Avsikten var att överlåta på arbetsgruppen att ta ställning till om de nuvarande bestämmelserna är tillfredsställande eller ändamålsenliga. Med EU-kommitténs beslut eftersträvades således att samarbetet med landskapsstyrelsen blir bättre i praktiken och att det tillfredsställer alla parter. Avsikten var inte att tolka de aktuella bestämmelserna i självstyrelselagen.

Arbetsgruppen konstaterar att situationen för underrättandet av landskapsstyrelsen

i EU-ärenden i dag är ungefär densamma som vid tillkomsten av landskapsstyrelsens skrivelse 18.9.1997. Vissa förbättringar har skett i informationshänseende och i de ömsesidiga kontakterna (t.ex. Agenda 2000, beredningssektionerna för miljö, statsstöd, trafik och energi). I huvudsak gäller emellertid fortsättningsvis att landskapsstyrelsen inte kontinuerligt blir kontaktad vid framtagande av Finlands positioner i rådsbehandlingen eller inför mötena i de för landskapet viktiga fondkommittéerna inom kommittologin. Dokumentationen som tillställs landskapsstyrelsen i EU-ärenden är likaså fortsättningsvis till övervägande del på finska.

Det förefaller således som om landskapsstyrelsens rätt till information och deltagande i EU-ärendeberedningen med stöd av 38, 59 a och 59 b § självstyrelselagen i praktiken förverkligas i en begränsad utsträckning.

Mot bakgrund av detta har landskapsstyrelsen framfört önskemål om att det utreds huruvida bestämmelserna om landskapets rätt att delta vid beredningen av EU-ärenden bör ses över.

4.2. Arbetsgruppens förslag

4.2.1. Behov av lagändringar

Arbetsgruppen har utrett frågan och konstaterar följande. Landskapets rätt att delta vid beredningen av EU-ärenden regleras i 9 a kap. självstyrelselagen. Enligt 59 a § 1 mom. har landskapsstyrelsen rätt till information om aktuella ärenden inom Europeiska unionens institutioner. De problem som finns i samband med informationen till landskapsstyrelsen beror inte på att självstyrelselagens bestämmelser om landskapsstyrelsens rätt till information skulle vara otillräckliga, utan på hur bestämmelserna i praktiken genomförs. Arbetsgruppen anser därför att man genom olika åtgärder måste förbättra situationen, men att en lagändring inte är det rätta sättet att angripa problemen.

Landskapsstyrelsen har enligt 59 a § 2 mom. rätt att delta vid beredningen av ärenden vid statsrådet. Problemen som finns i samband med detta är främst språkliga. Inte heller på denna punkt anser arbetsgruppen att en lagändring är en möjlig lösning på problemen, eftersom problemen är av praktisk natur. Det finns inte tillräckliga resurser och skulle inte vara rimligt att allt det beredningsmaterial som produceras på finska måste översättas. Därför blir det en avvägningsfråga vilka dokument som skall översättas.

Landskapsstyrelsen har enligt 59 b § formuleringsrätten då det gäller att inom landskapets behörighet för landskapets del formulera Finlands ställningstagande. Arbetsgruppen konstaterar att denna paragraf i praktiken har fungerat väl och att det inte finns anledning att ändra på den gällande principen.

Ålands möjligheter att delta i möten inom kommittologin har diskuterats. Ett sådant deltagande kunde säkerställa informationsgången och påverka ställningstagandena i den

riktning landskapet önskar. Arbetsgruppen konstaterar att det inte finns några rättsliga hinder för att företrädare för Åland deltar som en del av Finlands delegation vid möten i de kommittéer som bereder kommissionens initiativ inom kommittologin. Det har också förekommit att en representant från landskapsstyrelsen har deltagit vid dessa möten. Arbetsgruppen konstaterar vidare att det såväl enligt gemenskapsrätten som Finlands nationella lagstiftning är möjligt att en landskapsstyrelseledamot deltar vid ministerrådets möten då för Åland viktiga frågor diskuteras, även om Finland vid mötet företräds av en medlem av regeringen. Eftersom en medlemsstat inte kan företrädas av flera än en minister skulle landskapsstyrelseledamoten i så fall delta som en del av Finlands delegation.

Arbetsgruppen konstaterar att det inte heller finns några rättsliga hinder för att tjänstemannarepresentanter från landskapsstyrelsen deltar i Finlands delegation i de arbetsgrupper och kommittéer som är knutna till rådet. Åland har även genom den åländska specialrådgivaren, vilken är knuten till Finlands ständiga representation i Bryssel, tillträde till de kommittéer och arbetsgrupper som svarar för beredningen av ärendena vid rådet.

Utgångspunkten bör vara den att Ålands synpunkter beaktas redan då Finlands ställningstagande i ärendet bereds. I de fall där landskapet har framfört synpunkter kan det vara av intresse för landskapet att följa upp den fortsatta ärendeberedningen genom att delta då ärendet bereds vid gemenskapens institutioner. Sammansättningen av Finlands delegation bestäms av det i ärendet ansvariga ministeriet, varför ett åländskt deltagande förutsätter att landskapet och ministeriet kommer överens om att landskapet skall få delta. Arbetsgruppen anser att ett av landskapet framfört önskemål om att delta bör respekteras av ministeriet, om ärendet som skall behandlas är av intresse för landskapet.

I fråga om EU-ärenden har det förekommit problem som har sin grund i att det enligt EG-rätten inte alltid är möjligt att göra en nationell uppdelning av förvaltningsbehörigheten, eftersom EG-rätten kräver att det i medlemsstaten finns endast en förvaltningsmyndighet. Även denna problematik omfattas av arbetsgruppens uppdrag och frågan behandlas nedan i kapitel 5. Frågan om fördelningen av förvaltningsbehörigheten är en fråga där arbetsgruppen anser att lagändringar bör göras och på denna grund föreslås ändringar av 59 a och 59 b § samt kompletterande bestämmelser i 9 a kap.

4.2.2. Förslag till praktiska lösningar

Som framgår av beskrivningen ovan, finns det i praktiken en del brister i systemet, även om lagstiftningen är ändamålsenlig. Arbetsgruppen föreslår därför att följande åtgärder vidtas:

Enligt statsrådets interna riktlinjer sker samordningen och behandlingen av EU-ärenden inom statsrådet på följande sätt: Definieringen av Finlands ståndpunkt i ett

ärende inleds med att de ansvariga tjänstemännen träffas omedelbart efter att ärendet blivit aktuellt. Det ansvariga ministeriet inhämtar vid behov utlåtanden från olika intressegrupper eller ordnar ett möte där de olika instanserna kan avge sitt utlåtande och det ansvariga ministeriet gör sedan upp en första promemoria i ärendet. Sedan detta är klart, för det ansvariga ministeriet ärendet till en av beredningssektionerna. Om ministeriet anser att ärendet inte behöver behandlas i beredningssektionen, meddelas beredningssektionen Finlands ståndpunkt för kännedom. Vid behandlingen i beredningssektionen utgår man ifrån den promemoria som ministeriet har utarbetat.

Innan nationella beslut fattas i EU-ärenden samordnas beslutsfattandet i beredningssektionerna. När ärendet första gången kommer upp i beredningssektionen finns redan en promemoria, vilken oftast har utarbetats i samarbete med berörda parter. Det kan då hända att grundläggande diskussioner angående Finlands ståndpunkt redan har förts innan saken kommer upp i beredningssektionen. Det är viktigt att rutinerna ändras så att Ålands landskapsstyrelse alltid ges möjlighet att delta på det informella stadiet av ärendeberedningen i de fall beredningssektionernas möten föregås av informella diskussioner, eftersom möjligheterna att påverka ett ärendes utgång är större tidigare i beredningsprocessen. Alla tjänstemän bör uppmärksammas på att landskapsstyrelsen skall kontaktas och ges möjlighet att delta i de informella diskussioner som föregår beredningssektionernas möten. För att nå ett bra resultat är det också viktigt att landskapsstyrelsens tjänstemän är aktiva i processen och att täta kontakter upprätthålls mellan tjänstemän vid ministerierna och landskapsstyrelsen.

I praktiken diarieförs ca 15–20 procent av alla kommissionsinitiativ vid landskapsstyrelsen, varför ett åländskt deltagande endast torde bli aktuellt i ett begränsat antal ärenden. Ålands synpunkter bör vara beaktade redan i den promemoria som ligger till grund för behandlingen i beredningssektionen.

Om landskapsstyrelsen ges möjlighet att framföra sina synpunkter på ett så tidigt stadium att landskapsstyrelsens synpunkter finns företrädade redan i det underlagsdokument som ligger till grund för beredningssektionens behandling av ärendet, minskar behovet av översättningar.

Enligt 36 § självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt och ämbetsspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen svenska. Enligt 38 § är skriftväxlingsspråket mellan landskapsmyndigheterna och statsrådet samt de centrala statsmyndigheterna svenska. Fördrag som enligt 59 § skall tillställas lagtinget för godkännande kan dock översändas på originalspråket, om fördraget enligt lag inte publiceras på svenska. Likaså kan handlingar som enligt 59 a § skall delges landskapet översändas på originalspråket om de inte ännu har översatts till svenska. Bestämmelserna i språklagen (148/1922) innebär att statsrådets och ministeriernas inre ämbetsspråk är finska.

Landskapsstyrelsen fick i samband med Finlands EU-anslutning rätt att delta när EU-ärenden behandlas vid statsrådet. Deltagandet sker främst i beredningssektionerna och kommittén för EU-ärenden, men kan även gälla EU-ministerutskottet eller statsrådets allmänna sammanträde.

I praktiken har man försökt lösa språkfrågorna så att muntlig kontakt och muntlig behandling sker på svenska. När det gäller skriftlig kommunikation har tolkningen av 38 § inte varit helt klar. Enligt arbetsgruppens uppfattning är det å ena sidan klart att officiell skriftväxling med landskapsmyndigheterna skall ske på svenska. Å andra sidan är det inte klart i vilken mån dokument och bilagor som hänför sig till denna skriftväxling skall finnas på svenska. Riksmyndigheterna bör givetvis se till att alla de dokument som enligt gemenskapsrättens bestämmelser skall finnas på svenska också i praktiken tillställs medlemsstaten Finland och på det sättet kan vidarebefordras till landskapet. Däremot kan man inte anse att landskapets rätt att delta i den nationella beredningsorganisationen skulle innebära en skyldighet för riksmyndigheterna att översätta allt som skrivs inom denna organisation.

Arbetsgruppen anser att man åtminstone tills vidare bör fortsätta praktisera de lösningar man hittills har gått in för, dvs. att man försöker nå pragmatiska lösningar, där man utgår från landskapets behov i det enskilda fallet. T.ex. möteskallelser, dagordningar, dokument som är viktiga uttryckligen för landskapet samt sådana utkast till Finlands ställningstaganden i EU-frågor som har betydelse för landskapet, är exempel på dokument som bör översättas till svenska.

Arbetsgruppen anser det inte möjligt att i detalj reglera dessa frågor i lag. Praktiska lösningar där landskaps- och riksmyndigheterna samråder torde leda till goda resultat.

5. Den nationella behörighetsfördelningen i ärenden som gäller Europeiska unionen

5.1. Bakgrund och behov av ändring

Enligt 23 § självstyrelselagen ankommer förvaltningen i angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med några få undantag på självstyrelsemyndigheterna. I samband med Finlands inklusive Ålands anslutning till Europeiska unionen ändrades självstyrelselagen (genom lag 6/1995) i syfte att komplettera lagen med de bestämmelser som behövdes med anledning av EU-medlemskapet. I propositionen (RP 307/1994 rd) utreddes EU-medlemskapets inverkan på lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten. I propositionen konstateras att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket inte påverkas av medlemskapet i Europeiska unionen, utan att behörigheten att verkställa gemenskapsrätten på Åland skall fördelas mellan riket och landskapet i enlighet med självstyrelselagens bestämmelser. Det är således självstyrelsemyndigheterna som inom landskapets behörighetsområde ansvarar för att EG-direktiven genomförs i landskapet och som formulerar Finlands nationella ställningstaganden vid tillämpningen av gemenskapens gemensamma politik i landskapet.

En följd av behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen är att det i medlemsstaten Finland kan finnas två förvaltningsmyndigheter som har exklusiv förvaltningsbehörighet inom sina respektive territorier. Att förvaltningsbehörigheten är delad och exklusiv innebär att riket endast har behörighet att utse en förvaltningsmyndighet för riket exklusive landskapet. På samma sätt har landskapet behörighet att utse en förvaltningsmyndighet för landskapet. Systemet innebär att landskapet kan ålägga en landskapsmyndighet att sköta förvaltningsuppgifterna, men inte en riksmyndighet, eftersom landskapet inte kan ålägga riksmyndigheterna uppgifter. På samma sätt kan inte heller riksmyndigheterna ålägga landskapsmyndigheterna några uppgifter. Inom ett område där lagstiftningskompetensen är delad är det därför inte möjligt att i hela Finland utse en och samma myndighet som behörig förvaltningsmyndighet på annat sätt än genom att använda sig av en s.k. överenskommelseförordning. Genom en överenskommelseförordning kan nämligen, enligt 32 § självstyrelselagen, förvaltningsuppgifter som enligt lagen ankommer på antingen riket eller landskapet överflyttas på den andra parten. En överenskommelseförordning utfärdas av republikens president och förutsätter landskapsstyrelsens samtycke.

Det har visat sig att det ovan beskrivna systemet med delad lagstiftnings- och förvaltningskompetens i praktiken har förorsakat problem, eftersom det har varit oklart huruvida EG-rätten ibland kräver att en enda myndighet skall ha hand om vissa uppgifter. Om så är fallet, skulle EG-rätten i vissa fall utesluta en uppdelning av förvaltningsbehörigheten mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna. Sådana bestämmelser finns i flera förordningar och direktiv som är av central betydelse för landskapet, t.ex. i förordningar på området för finansieringen av EG:s jordbrukspolitik,

strukturfonds- och regionalpolitiken, miljö och finansiell kontroll.

Naturvårdslagen

Problematiken uppmärksammades första gången i samband med högsta domstolens utlåtande över landskapslagen om naturvård (ÅFS 82/98). Enligt artikel 13 i rådets förordning 338/97/EG om skyddet av arter av vilda djur och genom kontroll av handeln med dem skall varje medlemsstat utse "en huvudansvarig administrativ myndighet med uppgift att genomföra denna förordning och kommunicera med kommissionen". Medlemsstaten skall dessutom utse "ytterligare administrativa myndigheter och andra behöriga myndigheter med uppgift att biträda den huvudansvariga myndigheten med genomförandet". Förordningen synes således föreskriva att en enda huvudansvarig myndighet skall utses, medan flera biträdande myndigheter kan utses. Enligt artikel 1 i rådets förordning 348/81/EEG om gemensamma regler för import av valprodukter skall medlemsstaterna "till kommissionen meddela namn och adresser till de behöriga myndigheter" som skall utfärda importtillstånd.

Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande den 17 juni 1998 (nr 2038) över landskapslagen om naturvård att lagtinget genom att anta lagens 25 § hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet eftersom paragrafen utpekade landskapsstyrelsen som den behöriga förvaltningsmyndighet som avses i förordningarna. Enligt högsta domstolen avser bestämmelserna i rådets förordning 348/81/EEG om gemensamma regler för import av valprodukter och rådets förordning 338/97/EG om skyddet för arter av vilda djur att reglera förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten därigenom att medlemsstaten åläggs att utpeka den eller de myndigheter som utför i förordningarna angivna uppgifter och att göra anmälan om dessa myndigheter till gemenskapen. Bestämmelserna i 25 § rörde därför enligt högsta domstolens uppfattning hela medlemsstatens förhållande till utländska makter och skulle sålunda enligt 27 § 4 och 42 punkten självstyrelselagen falla under rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt högsta domstolen hade landskapsstyrelsen således inte behörighet att utpeka en förvaltningsmyndighet som i förhållande till gemenskaperna skulle bära det primära ansvaret för vissa uppgifter och inte heller att anmäla den eller de av Finland utpekade förvaltningsmyndigheterna till kommissionen. Presidenten beslutade i enlighet med högsta domstolens utlåtande att förordna landskapslagens 25 § att förfalla.

Renhållningslagen

I sitt utlåtande den 28 augusti 1998 (nr 2742) över landskapslagen om ändring av landskapslagen om renhållning (ÅFS 91/98) ansåg högsta domstolen att landskapsstyrelsen inte borde ha rätt att utse en egen förvaltningsmyndighet för skötseln av de förvaltningsuppgifter som EG-rätten förutsätter i landskapet, eftersom det enligt artikel 36 i rådets förordning 259/93/EEG om övervakning och kontroll av avfallstransporter

inom, till och från EG skall utses en enda transitmyndighet i varje medlemsstat. Transitmyndigheten har bl.a. befogenhet att komma med invändningar mot en planerad transport, om transitmyndigheten anser att transporten inte sker i enlighet med nationella författningar om miljöskydd, allmän ordning och säkerhet eller hälsoskydd. Transitmyndighetens uppgifter är således inte enbart sådana att det handlar om relationen mellan medlemsstaten och Europeiska unionens institutioner, utan det rör sig även om kontakter mellan transitmyndigheten och de enskilda som ansöker om tillstånd att företa en avfallstransport genom medlemsstaten, dvs. förhållandet mellan myndigheten i medlemsstaten och enskilda.

Högsta domstolen konstaterade att det uppkomna problemet var nytt och skulle fordra specifika lösningar. Till dess att situationen lösts ansåg högsta domstolen dock att förvaltningsbehörigheten skulle tillkomma riket eftersom den EG-rättsliga normen riktade sig till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ, som utslöt parallella lösningar. Därför rörde det sig om "uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter". Vidare avser förordningen enligt högsta domstolen att reglera förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten därigenom att medlemsstaten åläggs att utpeka den eller de myndigheter som utför i förordningen angivna uppgifter och att göra anmälan om denna myndighet till gemenskapen. Även om det faller inom landskapets kompetens att utpeka vilka myndigheter som utför de uppgifter som hör till landskapets lagstiftningskompetens, är det alltså rikets skyldighet att inför gemenskaperna redogöra för till vilka delar landskapets organ har utsetts till sådana myndigheter som avses i förordningen. Republikens president beslutade i enlighet med högsta domstolens utlåtande att förordna 28 a § 2 mom. renhållningslagen att förfalla.

Jordbruks-, regional- och strukturfondspolitiken

I rådets förordning 729/70/EEG om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken anges i artikel 4.1a att varje "medlemsstat" skall anmäla "de myndigheter och organ" som ges befogenheter att bl.a. utföra utbetalningar av stöd ur Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket. Dessutom skall medlemsstaten meddela kommissionen den myndighet eller det organ som den ger i uppdrag att samla in och överföra uppgifter till kommissionen och att främja en enhetlig tillämpning av gemenskapsreglerna, om fler än ett utbetalande organ har utsetts. En likalydande bestämmelse finns i kommissionens förslag till ny förordning om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (COM (1998) 158 slutlig).

Enligt artikel 21 i rådets förordning 2082/93/EEG om bl.a. samordning av de olika strukturfondernas verksamhet skall medlemsstaten tillsätta ansvarsmyndigheter för förvaltningen av strukturfondsmedlen och skötseln av kontakterna mellan medlemsstaten och kommissionen. Finland har meddelat kommissionen att de myndigheter som avses i artikel 21 i rådets förordning är inrikesministeriet i fråga om regionalfonden,

arbetsministeriet i fråga om socialfonden, samt jord- och skogsbruksministeriet i fråga om jordbruksfonden och fiskerifonden. Ministerierna skall inom sina ansvarsområden ansvara för administrationen av fondmedlen tillsammans med strukturfonden i fråga. Av finansministeriets arbetsgruppsbetänkande 1996:23 framgår att rådets förordning i Finland har uppfattats så att den förutsätter att medlemsstaten tillsätter en enda nationell ansvarsmyndighet för varje strukturfond och att ansvarsmyndigheten ansvarar inför kommissionen för den nationella förvaltningen av medlen ur strukturfonden. Enligt landskapsstyrelsens uppfattning utesluter dock inte artikel 21 punkten 4 till sin ordalydelse att även landskapsstyrelsen kunde ha anmälts som ansvarsmyndighet under pågående programperiod för förvaltningen av de programområden som faller inom landskapets behörighetsområde.

Laxkvoten och liknande situationer

Gemenskapsrätten förutsätter i vissa fall ett nationellt genomförande i hela medlemsstaten, vilket innebär att det inte är möjligt att dela upp ansvaret för genomförandet av åtgärden mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna. Generellt handlar problematiken om att en viss kvantitet av något tilldelas medlemsstaten som sådan, t.ex. EU-bidrag från strukturfonderna eller fiskekvoter för olika fiskslag. Om EU tilldelar medlemsstaten Finland en sammanlagd mängd och behörigheten är delad mellan landskapet och riket, uppstår ett behov av att internt kunna fördela den tilldelade kvantiteten mellan riket och landskapet. Problem har i praktiken uppkommit rörande fördelningen av den av EU tilldelade laxfiskekvoten mellan landskapet och riket. Problematiken i fråga om laxfiskekvoten beskrivs utförligare nedan under kapitel 12.

Även i fråga om de medel som Finland tilldelas av EU:s strukturfonder kan liknande problem uppkomma i framtiden.

5.2. Arbetsgruppens förslag

Förslag till 59 a §

När Finland inklusive Åland blev medlem av EU ansågs det självklart att fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket inte skulle påverkas. Landskapet skulle således svara för det nationella genomförandet av gemenskapsrätten till den del landskapet har lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. I praktiken har detta också fungerat. Däremot har det varit svårare att i praktiken se till att fördelningen av förvaltningsbehörigheten följs. Beträffande förvaltningsbehörigheten föreslår arbetsgruppen därför rätt detaljerade bestämmelser i självstyrelselagen. Förslaget innebär att hela 9 a kap. skrivs om. Efter dessa ändringsförslag framstår det som ologiskt att det

inte i självstyrelselagen skulle finnas någon grundläggande bestämmelse om själva lagstiftningsbehörigheten. Arbetsgruppen föreslår därför att 9 a kap. inleds med ett konstaterande (59 a §) av att lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket inte påverkas av att det är fråga om genomförande av gemenskapsrätten eller EG:s gemensamma politik. Förslaget innebär inte någon ändring av rådande förhållanden.

Förslag till 59 b §

Paragrafens 1 och 2 mom. är oförändrade jämfört med gällande lag. Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., som i sak delvis motsvarar nuvarande 59 b §, men som preciserar rätten att formulera Finlands nationella ställningstagande vid utformningen av EG:s gemensamma politik. Bestämmelsen innebär en rätt att delta i beredningen av de beslut EG fattar eller de nationella beslut som EG skall godkänna, dvs. beslut om uppgörande av program, planer etc. Det är alltså fråga om en rätt att formulera det nationella ställningstagandet till EG:s "förvaltningsbeslut". Landskapsstyrelsen skall, liksom hittills, ha rätt att delta i beredningen vid statsrådet, vilket innebär att landskapsstyrelsen kan delta i de s.k. beredningssektionerna, i kommittén för EU-ärenden och i EU-ministerutskottet. I momentet föreslås också en ny bestämmelse, enligt vilken landskapsstyrelsen skall ges tillfälle att som en del av Finlands delegation delta i förhandlingar med Europeiska unionen. Genom medlemskapet i Europeiska unionen har inte bara riksdagen utan också Ålands lagting överfört lagstiftningsbehörighet på gemenskapen. Det är därför motiverat att landskapet har rätt att delta i den nationella beredningen av Finlands ställningstaganden till gemenskapens lagförslag. Om om någon fråga är särskilt viktig för landskapet eller om den huvudsakligen rör enbart landskapet, är det också motiverat att landskapet får tillfälle att delta i förhandlingarna inom EU. Det innebär att landskapet i sådana fall skall ges rätt att delta i arbetsgrupper och liknande organ inom EU. I beslutsfattandet i rådet kan däremot endast en minister företräda hela medlemsstaten, dvs. för Finlands vidkommande också Åland. Detta följer direkt av gemenskapsrättens bestämmelser.

Förslag till 59 c §

Paragrafen är ny. I 1 mom. fastslås principen att fördelningen av den nationella förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket inte påverkas av EU-medlemskapet. Det innebär att landskapsmyndigheterna fortfarande skall sköta de förvaltningsuppgifter som handhas nationellt och som enligt självstyrelselagen hör till landskapets förvaltningsbehörighet. I begreppet förvaltningsbehörighet ingår också att utse de myndigheter som skall handha förvaltningsuppgifter, oberoende av om förvaltningsuppgifterna skall skötas på grund av nationell rätt eller på grund av EG-rätten. Det skall således höra till landskapets behörighet att utse de myndigheter som i landskapet har

hand om de förvaltningsuppgifter som enligt EG-rätten skall skötas av nationella myndigheter.

Bestämmelsen klarlägger också för sin del t.ex. fördelningen av den nationella behörigheten mellan landskapet och riket i fråga om förvaltningen av strukturfondernas medel.

Mom. 1 innebär också att landskapsstyrelsen fattar Finlands nationella beslut när det gäller genomförandet av gemenskapsrätten och EG:s gemensamma politik på Åland. Har förvaltningsbehörigheten i något enskilt fall överförs på riket genom en överenskommelseförordning, sköter riksmyndigheten dessa uppgifter även för landskapets vidkommande. I momentet ingår också en bestämmelse som motsvarar nuvarande 59 b § till den del det är fråga om utformningen av nationella beslut som skall fattas. Lagförslaget innebär således att den nya 59 b § gäller de situationer när det nationella ställningstagandet till EG:s beslut utformas, medan 59 c § gäller de fall när EG redan har fattat beslut, men verkställigheten dessutom förutsätter nationella beslut.

Huruvida de formella kontakterna med EG:s institutioner kan skötas så, att landskapet har direkt kontakt med EG:s institutioner blir beroende av gemenskapsrättens bestämmelser. Den nationella regleringen av landskapets behörighet skall dock uppfattas så, att det inte finns hinder för att landskapet har direkt kontakt med EG:s institutioner när det gäller förvaltningsuppgifter som hör till landskapets behörighet. Vid behov bör respektive riksmyndighet informeras när direktkontakt hålls.

Om gemenskapsrätten förutsätter att endast en myndighet finns i medlemsstaten, utses den myndigheten av riket. Landskapet formulerar dock innehållet i de beslut riksmyndigheten skall fatta för landskapets räkning. Behörigheten att fatta dessa beslut kan genom en överenskommelseförordning överföras på riket om man i något fall anser det befogat. Likaså kan man, om det t.ex. är fråga om ett nationellt ärende som bara är aktuellt på Åland, genom överenskommelseförordning bestämma att den enda myndigheten i Finland är en landskapsmyndighet. Arbetsgruppen betonar dock vikten av att Finland vid beredningen av nya rättsakter inom unionen aktivt verkar för att det åtminstone i medlemsstaten Finland tillåts två förvaltningsmyndigheter, så att denna problematik så långt som möjligt undviks i framtiden.

Förslag till 59 d §

Paragrafen är ny. Syftet är att göra det klart att landskapet tillsammans med riksmyndigheterna bestämmer hur svaren skall utformas i kontrollförfarandet och vid EG-domstolen. Eftersom landskapet enligt arbetsgruppens förslag skall ha skadeståndsansvar för brott mot gemenskapsrätten och eftersom riket skall kunna kräva tillbaka standardbelopp och viten m.m. som riket har blivit tvunget att betala till följd av landskapets åtgärder eller försummelse, bör landskapet så långt som möjligt kunna bestämma hur försvaret skall skötas. Dessa slags frågor är sådana att landskapet och riket båda kan ha intresse av hur saken sköts. Dessutom kan försvaret i en fråga ha betydelse för försvaret i en annan

fråga. Därför föreslås ett samrådsförfarande. Samrådsförfarandet innebär att landskapet och riket skall eftersträva en gemensam ståndpunkt. I frågor som gäller enbart landskapet skall landskapets önskemål avgöra hur försvaret skall skötas. Om landskapets önskemål inte kan accepteras på grund av att detta skulle vara inkonsekvent i förhållande till någon annan fråga, skall man genom förhandlingar försöka nå en kompromiss. I sista hand är det riksbehörighet att utforma försvaret. För den händelse ett samrådsförfarande misslyckas och riket sköter försvaret mot landskapets önskemål, kan landskapets ersättningsskyldighet sättas ned på de grunder som avses i 59 f §. Landskapet skall kunna bli ersättningsskyldigt enbart till den del skadan har uppkommit till följd av en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida.

Eftersom gemenskapen i dessa frågor förhandlar med medlemsstaten, är det riket som företräder landskapet även om saken uteslutande rör landskapet. I praktiken skall landskapet ha rätt att utse en person till den processdelegation som företräder Finland inför EG-domstolen. Någon lagbestämmelse om detta föreslås inte, eftersom det inte heller finns några andra lagregler om processdelegationen.

5.3. Förslag till lagtexter

5 kap.

Rikets behörighet

27 §

Rikets lagstiftningsbehörighet

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om

4) förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.,

9 a kap.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

59 a §

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och Europeiska gemenskapens gemensamma politik är lagstiftningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i denna lag.

59 b §

Beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen

Landskapsstyrelsen skall underrättas om de ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner, om saken faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att delta när sådana ärenden bereds vid statsrådet.

Landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid utformningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland. Landskapsstyrelsen skall ges tillfälle att delta i beredningen inom Europeiska unionen i ärenden som är av vikt för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att stå i direkt kontakt med Europeiska gemenskapernas kommission i ärenden som hör till landskapets behörighet.

59 c §

Fördelningen av förvaltningsbehörigheten i ärenden som gäller Europeiska unionen

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik är den nationella förvaltningsbehörigheten delad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av 23 och 30 §.

Förutsätter gemenskapsrätten nationella förvaltningsåtgärder i medlemsstaten och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag delad mellan landskapet och riket, skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om åtgärderna är beroende av varandra eller om endast en gemensam åtgärd kan vidtas för hela medlemsstaten. Är landskapsstyrelsen och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

Landskapet utser inom sitt behörighetsområde de myndigheter som i landskapet skall handha förvaltningsuppgifter som gemenskapsrätten förutsätter. Får en medlemsstat enligt gemenskapsrätten ha endast en förvaltningsmyndighet och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag fördelad mellan landskapet och riket, utser riket myndigheten i fråga. Landskapsstyrelsen formulerar, till den del saken rör landskapet, innehållet i de beslut som myndigheten skall fatta eller de åtgärder den skall vidta. Förvaltningsbehörigheten kan i dessa fall även överföras på det sätt som avses i 32 §.

59 d §

Rätt att föra talan

Om Europeiska gemenskapernas kommission riktar förfrågningar angående genomförandet av medlemsstatens skyldigheter i landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

Har talan väckts vid Europeiska gemenskapernas domstol i ett ärende som gäller landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

6. Kontrollen av landskapslagar

6.1. Bakgrund och behov av ändring

6.1.1. Landskapslagarnas ställning i Finlands rättsordning

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket är i självstyrelselagen reglerad så, att landskapets respektive rikets lagstiftningskompetens är exklusiv. Det innebär att rikslagstiftningen inte blir tillämplig i landskapet ens för den händelse att landskapet har låtit bli att utöva sin lagstiftningsrätt i en viss fråga. I författningshierarkiskt avseende är landskapslagarna jämställda med lagar som antagits av riksdagen (jfr 75 § i förslaget till ny grundlag.).

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket följer direkt av självstyrelselagen och eventuell oklarhet skall lösas genom tolkning av självstyrelselagen. I praktiken kommer därför behörighetsfrågor att i sista hand avgöras av högsta domstolen eller i enskilda fall i samband med besvärsmål av högsta förvaltningsdomstolen. Självstyrelselagen har även om den inte räknas till grundlagarna både principiellt och praktiskt sett en status som motsvarar grundlag. Självstyrelselagen kan inte ändras annat än i grundlagsordning och efter ett beslut i lagtinget som fattas med kvalificerad majoritet. En följd av detta är bl.a. att uttryckliga bestämmelser om Åland kan tas in i vanlig rikslag endast om saken hör till rikets behörighet. En annan praktisk följd är också att man inte i rikslag brukar ange om lagen är tillämplig på Åland eller inte, eftersom detta skall framgå av självstyrelselagen och det inte är tillåtet att precisera eller tolka självstyrelselagen genom en vanlig lag.

6.1.2. Lagkontrollen i de tidigare självstyrelselagarna

Enligt 12 § i den första självstyrelselagen (1920) skulle beslut om antagande av landskapslagar sändas till regeringen av landshövdingen. Presidentens vetorätt uttrycktes på följande sätt:

“Därest republikens president, efter att hava infordrat högsta domstolens utlåtande, finner att en av landstinget antagen lag berör de i 9 § omförmälda ärenden, eller anser lagen vara stridande mot republikens allmänna intresse, äger han rätt att, inom tre månader från det underrättelse om lagens antagande delgivits honom, förordna att sagda lag skall förfalla.”

Enligt 14 § i 1951 års självstyrelselag skulle beslut om antagande av landskapslagar sändas till republikens president av landstingets talman och landshövdingen skulle underrättas. Grunderna för vetorätten ändrades på följande sätt:

“Därest republikens president, efter att hava infordrat högsta domstolens utlåtande, finner, att av landstinget antagen lag berör ärenden, som hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet, eller rikets inre och yttre säkerhet, äger han rätt att, inom tre månader från det underrättelse om landskapslagens antagande delgivits honom, förordna, att sagda lag skall förfalla.”

I 19 § i 1991 års självstyrelselag är grunderna för vetorätten i sak oförändrade:

“Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs honom förordna att lagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del.”

Förfarandet förenklades 1994 så, att antagna landskapslagar sänds direkt till justitieministeriet och Ålandsdelegationen. Den tid inom vilken presidenten skall fatta sitt beslut räknas från det landskapslagen delgavs justitieministeriet. Grunderna för vetorätten ändrades dock inte.

Orsaken till att uttrycket “republikens allmänna intresse” i 1920 års lag ersattes med “rikets inre och yttre säkerhet” i 1951 års lag framgår av förarbetena (von Hellens-kommittén 1946, regeringens proposition 100/1946 rd, regeringens proposition 38/1948 rd). Presidentens befogenhet enligt den första självstyrelselagen ansågs “... till sina grunder svävande, och beroende på prövning med hänsyn till för tillfället rådande politiska stämningar”. Rikets intressen ansågs i huvudsak redan beaktade genom den i självstyrelselagen genomförda kompetensfördelningen och kompetensprövningen. Det ansågs att uttrycket “republikens allmänna intresse” och dess obestämda och tänjbara innebörd borde modifieras och avgränsas så att härmed förknippade osäkerhetsmoment avlägsnades ur självstyrelselagen. Man stannade för att vetorätten i denna form kunde komma till användning, om landstinget vidtagit lagstiftningsåtgärder som uppenbarligen inkräktade på rikets inre eller yttre säkerhet. Genom en sådan avgränsning kunde bestämmelsens innebörd och syftemål klargöras och möjligheterna till en alltför extensiv tolkning till landskapets nackdel elimineras, utan att rikets berättigade intresse skulle åsidosättas i något avseende.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 38/1950 rd) att “det synes dock omöjligt att draga upp gränserna mellan rikets och landskapets legislativa kompetens på ett sådant sätt, att situationer ej kunde uppstå, i vilka en landskapslag, som formellt håller sig inom gränserna för landskapets kompetens, kränker rikets allmänna intressen och därigenom enligt grundlagsutskottets uppfattning i vissa fall måhända kunde föranleda svårigheter. Då dessa svårigheter med god vilja kunna undvikas har utskottet icke velat föreslå, att stadgandena skulle ändras.”

6.1.3. Erfarenheter av lagkontrollsystemet och behov av ändringar

Det förekommer numera rätt sällan att presidenten utövar sin vetorätt. När så har skett har det oftast varit fråga om att lagtinget överskridit sin behörighet av misstag eller till följd av att behörighetsfördelningen har varit oklar enligt självstyrelselagen. I regel har presidenten utövat vetorätt enbart på juridisk grund – veterligen har det endast en gång hänt att presidenten utövat vetorätt på politisk grund (fallet gällde det första förslaget till egen flagga för landskapet).

Trots att man kan säga att det nuvarande lagkontrollsystemet på det hela taget är välfungerande, finns det vissa problem som hänger samman med att lagkontrollen tar lång tid. Också frågan om i vilken mån presidenten är skyldig respektive har rätt att kontrollera om en landskapslag är förenlig med EG-rätten har visat sig oklar och principiellt besvärlig.

6.1.4. Förhandskontroll eller efterhandskontroll

I samband med den senaste totalrevisionen av självstyrelselagen diskuterade Ålandskommittén möjligheterna att frånga förhandskontrollen av landskapslagar och att i stället låta domstolarna, i sista hand högsta domstolen, pröva om lagtinget har hållit sig inom sin behörighet eller inte. Ålandskommittén stannade dock av olika anledningar för att bibehålla förhandskontrollsystemet. Kommitténs ordförande, presidenten i Högsta domstolen Curt Olsson, har senare i en artikel i Juridiska föreningens tidskrift utvecklat tankarna på en efterhandskontroll (JFT 5-6/1993).

Utvecklingen efter detta har gjort att arbetsgruppen av flera olika skäl har ansett det aktuellt att allvarligt överväga möjligheterna att slopa systemet med förhandskontroll. För det första har landskapets lagberedning utvecklat så, att landskapet oftast självt har möjlighet att göra riktiga rättsliga bedömningar. För det andra skulle en efterhandskontroll innebära att presidenten inte behöver ta ställning till och eventuellt också bära ansvaret för om en landskapslag är förenlig med EG-rätten eller ej. För det tredje ingår i förslaget till ny grundlag för Finland (RP 1/1998) en bestämmelse som ger domstolarna en viss befogenhet att pröva lagars grundlagsenlighet.

Arbetsgruppen övervägde noga hur en modell med efterhandskontroll skulle kunna tänkas fungera. Arbetsgruppen kom dock till den slutsatsen att ett efterhandskontrollsystem skapar fler problem än det löser. Anledningarna är främst följande: En efterhandskontroll kan tänkas skapa stor rättsosäkerhet eftersom man inte kan vara helt säker på hur domstolarna kommer att tolka behörighetsfördelningen i oklara fall. Det är då viktigt att så som nu kunna få ett avgörande av högsta domstolen på förhand. Det skulle också vara svårt att utnyttja Ålandsdelegationens expertis i ett system med efterhandskontroll. Också för lagtinget kunde det i vissa fall vara svårt att få ett avgörande i frågan om var behörighetsgränsen går. Genom det nuvarande systemet kan lagtinget helt enkelt genom att lagstifta få saken prövad av högsta domstolen och presidenten. Slutligen skulle en

efterhandskontroll av landskapslagar kunna tänkas medföra att inställningen till landskapslagars status påverkas, eftersom domstolarna skulle kunna pröva om lagtinget har hållit sig inom sin behörighet eller inte.

Arbetsgruppen föreslår därför att det nuvarande förhandskontrollsystemet bibehålls, men att man gör några ändringar för att lösa frågan om kontrollen av förenligheten med EG-rätten och frågan om hur vissa lagar, främst s.k. budgetlagar, skall kunna sättas i kraft snabbare än för närvarande.

6.2. Arbetsgruppens lagförslag med motivering

17 §

Stiftande av landskapslagar

Lagtinget stiftar lagar för landskapet (*landskapslagar*).

Beslut om antagande av en landskapslag skall tillställas Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Ålandsdelegationen avger utlåtande till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president.

Motivering:

Mom. 1 motsvarar gällande lag. Mom. 2 motsvarar nuvarande 2 mom. i 19 § och är i sak oförändrat. Momentet flyttas för att bestämmelserna skall bli mer överskådliga efter de ändringar som föreslås i 19 och 20 §.

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om

I en landskapslag kan för vinnande av enhetlighet och överskådlighet tas in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i rikslag. Intagande av sådana bestämmelser i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Motivering:

Bestämmelsen om möjligheten att i landskapslag ta in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur ingår för närvarande i 19 § 3 mom., dvs. i den paragraf som handlar om lagstiftningskontrollen. Möjligheten att ta in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur hänför sig nära till landskapets lagstiftningsbehörighet. Det föreslås därför att

bestämmelsen flyttas och blir ett nytt 2 mom. i 18 §. I sak är bestämmelsen oförändrad.

19 §

Lagstiftningskontrollen

Republikens president kan förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet genom att lagstifta i en fråga som enligt denna lag hör till rikets behörighet.

Utöver vad som sägs i 1 mom. har republikens president befogenhet att förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att landskapslagen rör Finlands inre eller yttre säkerhet.

Presidentens beslut om att en landskapslag helt eller delvis skall förfalla skall fattas inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet. Innan presidenten fattar ett sådant beslut skall utlåtande av högsta domstolen inhämtas.

När presidenten har beslutat att inte inlägga veto eller har förordnat att en landskapslag skall förfalla, skall landskapsstyrelsen underrättas om detta. Gäller presidentens veto endast en viss del av en landskapslag, skall landskapsstyrelsen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om landskapslagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

Motivering:

Presidentens vetorätt omfattar enligt gällande system dels en juridisk kontroll, dels en politisk kontroll. Den juridiska kontrollen uttrycks så att presidenten kan förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del om presidenten finner att lagtinget har "överskridit sin lagstiftningsbehörighet". Den politiska kontrollen uttrycks så att presidenten kan utöva sin vetorätt, om en landskapslag "rör rikets inre eller yttre säkerhet". Presidenten måste alltid inhämta utlåtande av högsta domstolen innan presidenten utövar vetorätt. I praktiken följer presidenten högsta domstolens yttrande.

Den juridiska kontrollen finns i första hand till för att säkerställa att lagtinget inte utfärdar bestämmelser som hör till riksdagens behörighet. Däremot har det inte varit helt klart i vilken omfattning kontrollen även skall omfatta en kontroll av att lagtinget inte stiftar landskapslagar som strider mot internationella förpliktelser som är bindande för landskapet. Högsta domstolen har konstaterat att det förhållandet att lagtinget har gett sitt bifall till att ett fördrag träder i kraft i landskapet inte i och för sig förändrar behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen mellan riket och landskapet. Däremot har lagtinget förbundit sig till att inte lagstifta i strid med fördraget.

Frågan om lagkontrollen skall omfatta en kontroll av att landskapslagarna är förenliga med internationella förpliktelser har fått ny tyngd i och med Finlands EU-med-

lemskap. Det har inte varit klart i vilken utsträckning presidenten har befogenhet eller skyldighet att utöva vetorätt, om han anser att en landskapslag strider mot EG-rätten. Å ena sidan har det ansetts att ett brott mot gemenskapsrätten samtidigt innebär en behörighetsöverskridning, å andra sidan har det inte ansetts lämpligt att presidenten (och högsta domstolen) skall tolka EG-rätten och därmed också ta ansvaret för att genomförandet på Åland är riktigt.

Arbetsgruppen har ansett att EG-rätten har ett eget system för kontrollen av genomförandet i medlemsstaterna och att detta system bör tillämpas även på Ålands landskapslagar. Det innebär att kontrollen utövas av Europeiska gemenskapernas kommission och att den rättsliga prövningen i sista hand görs av Europeiska gemenskapernas domstol. Därför är det inte lämpligt att högsta domstolen och republikens president föregriper tolkningen av EG-rätten. Det är inte heller ändamålsenligt att presidenten skall ha ansvaret för att genomförandet av gemenskapsrätten i landskapet är riktigt. Arbetsgruppen konstaterar också att även om en kontroll av förenligheten med EG-rätten vore möjlig, så skulle den inte avhjälpa principiellt viktigare fördragsbrott, nämligen situationer där landskapet helt och hållet har underlåtit att genomföra EG-rätten.

I den föreslagna 19 § har den juridiska och politiska kontrollen delats upp så att den i praktiken viktigaste kontrollformen, den juridiska lagkontrollen, finns i 1 mom. Avsikten med den nya formuleringen är att understryka att vetorätten innebär en kontroll av att lagtinget inte har överskridit sin lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. Att en landskapslag eventuellt strider mot en internationell förpliktelse omfattas i första hand inte av denna kontroll, eftersom det finns andra mekanismer som skall hindra detta. Om en bestämmelse i en landskapslag anses strida mot en internationell förpliktelse, skall man således inte på denna grund anse att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen.

Den politiska lagkontrollen regleras i mom. 2. Uttrycket "rikets inre eller yttre säkerhet" har bibehållits. Arbetsgruppen har ansett att bestämmelsen bör kvarstå, även om den kan bli tillämplig enbart i extrema situationer. I princip kan bestämmelsen bli tillämplig, om lagtinget stiftar en lag som strider mot en internationell förpliktelse och detta fördragsbrott är så uppenbart och allvarligt att det kan röra rikets yttre säkerhet.

Enligt arbetsgruppens uppfattning är det möjligt att ha ett system där riket inte kontrollerar landskapslagstiftningens förenlighet med internationella förpliktelser, eftersom det samtidigt föreslås att landskapet också skall ha ett ekonomiskt ansvar för de följder ett fördragsbrott kan tänkas medföra.

I det föreslagna 3 mom. har den fyramånaderstid inom vilken presidenten skall fatta sitt beslut bibehållits. Denna tid, som infördes 1994, har visat sig nödvändig i praktiken. I synnerhet under sommarperioden kan tiden ibland bli knapp. Å andra sidan har presidenten oftast kunnat fatta beslutet betydligt snabbare. I 20 § föreslås dessutom en möjlighet att i vissa fall sätta i kraft en landskapslag omedelbart.

Det föreslagna 4 mom. motsvarar i sak nuvarande 20 § 1 och 2 mom.

Ikraftträdande av landskapslagar

Landskapslagarna utfärdas av landskapsstyrelsen. En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapslagen, skall landskapsstyrelsen bestämma den.

Har en landskapslag inte publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras.

Förutsätter ett anslag i landskapsbudget lagstiftningsåtgärder och finns det därför eller av någon annan anledning särskilda skäl att en landskapslag träder i kraft omedelbart, kan det i landskapslagen bestämmas att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat sitt beslut om utövande av vetorätt. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen helt eller delvis skall förfalla, skall landskapsstyrelsen genast, i den ordning som gäller publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den har förfallit och att rättsverkningarna har återgått.

Motivering:

Liksom för närvarande skall enligt förslaget landskapslagarna utfärdas av landskapsstyrelsen. En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt eller, om ikraftträdelsedagen har lämnats öppen, den dag landskapsstyrelsen bestämmer. Av praktiska skäl bör det fortfarande vara möjligt för lagtinget att lämna tidpunkten för ikraftträdandet öppen, med tanke på situationer där man eventuellt önskar att lagen skall träda i kraft så fort som möjligt efter att lagkontrollförfarandet är slutfört. I situationer där man redan när landskapslagen antas vet att ikraftträdandet sker efter att tidsfristen för lagkontrollen har löpt ut är det däremot naturligt att lagtinget bestämmer tidpunkten för ikraftträdandet.

Förslaget innehåller också en uttrycklig bestämmelse om att en landskapslag inte kan träda i kraft förrän den har publicerats. Detta bekräftar den princip som finns i 20 § 3 mom. regeringsformen och som även ingår i förslaget till ny grundlag i 79 § 3 mom.

Dagens system med lagkontroll har visat sig medföra problem i vissa situationer på grund av den långa tid det kan ta innan en landskapslag kan träda i kraft.

Enligt EG-rätten, främst i fråga om direktiv, krävs att medlemsstaten vidtar lagstiftningsåtgärder för att genomföra rättsakten i medlemsstaten. Det har visat sig att tidsfristen för genomförande av direktiv ofta är knapp med tanke på det beredningsarbete som krävs. Även i de situationer då kommissionen med stöd av art. 169 i EG-fördraget beslutar att inleda ett överträdelseförfarande är det ofta bråttom med att vidta de ändringar som behöver göras med anledning av kommissionens anmärkning.

I dessa situationer har det visat sig att självstyrelselagens bestämmelser om lagkontrollen kan leda till problem, eftersom lagkontrollen ytterligare förlänger lagstiftningsprocessen i fråga om landskapslagar. I värsta fall kan detta leda till att

landskapet inte hinner genomföra EG-rätten inom utsatt tid. En snabbare lagstiftningsprocess i fråga om denna typ av lagstiftning behövs således.

Landskapets budget för det kommande året görs upp varje höst och budgetförslaget överlämnas till lagtinget i början av november. Budgeten slutbehandlas av lagtinget i slutet av december. Ofta förekommer det att förslag till s.k. budgetlagar, dvs. förslag som hänför sig till anslag i budgeten, lämnas i samband med budgetförslaget. Budgetlagarna skall vanligtvis tillämpas från och med den 1 januari budgetåret. Eftersom budgeten antas i slutet av december och budgetlagarna är beroende av hur budgeten slutligen utformas, leder systemet med lagkontrollen till att budgetlagarna träder i kraft först någon gång under våren, men att de ändå genom övergångsbestämmelser tillämpas från och med januari månad på så sätt att de transaktioner som skulle ha vidtagits under tiden innan lagen trätt i kraft i stället vidtas i efterskott sedan lagen trätt i kraft. Denna situation är inte tillfredsställande. Det finns således ett behov av att den typ av lagar som hänför sig till anslag i budgeten skulle kunna träda i kraft genast då de antagits av lagtinget.

I landskapet tillämpas inom vissa områden där landskapet har behörighet ett system med s.k. blankettlagar, vilket innebär att rikets lag genom en landskapslag görs tillämplig även i landskapet. Denna metod tillämpas främst för att lagstifta om bestämmelser av teknisk natur, t.ex. rörande livsmedel, livsmedelshygienisk kvalitet, produktsäkerhet, kemikalier och motorfordon. I dessa fall är det ofta viktigt att blankettlagen kan träda i kraft i landskapet samtidigt som rikslagen träder i kraft i riket. Genom att välja systemet med blankettlagstiftning har landskapet valt att tillämpa samma regelverk som i riket och då är det en fördel om regelverken alltid kan följas åt i stället för att den tidigare rikslagen tillämpas i landskapet i väntan på att en ny blankettlag skall träda i kraft. Metoden med blankettlagstiftning har även ofta använts för att genomföra EG-rätten. Om den nya rikslagstiftningen föranleds av ändrad EG-rätt, är det bra om gemenskapsrätten kan genomföras även i landskapet så snabbt som möjligt.

Med anledning av de ovan beskrivna problemen föreslår arbetsgruppen att vissa landskapslagar skall kunna träda i kraft redan innan presidenten har fattat beslut om att utöva sin vetorätt. Detta system är avsett tillämpas i fråga om budgetlagar och om det av någon annan viktig anledning krävs att lagen träder i kraft innan presidenten har fattat sitt beslut om vetorätten.

Begreppet budgetlagar kan inte helt klart definieras, utan gränsen för vad som skall anses vara en budgetlag är flytande. Som exempel på landskapslagar som har ansetts vara knutna till budgeten kan nämnas landskapsandelslagstiftningen, andra landskapslagar som reglerar det ekonomiska förhållandet mellan landskapet och tredje man (kommuner, enskilda), lagstiftning rörande studiesociala förmåner och viss kommunal-skattelagstiftning. I lagförslaget förutsätts att det finns särskilda skäl att landskapslagen träder i kraft omedelbart. Det är således inte tillräckligt att landskapslagen är en s.k. budgetlag, utan det måste ytterligare finnas särskilda skäl att sätta i kraft den genast.

Förutom i fråga om budgetlagar föreslår arbetsgruppen att en landskapslag även

skall kunna träda i kraft innan presidenten har fattat beslut om vetorätten, om några andra särskilda skäl talar för det. Andra särskilda skäl skulle exempelvis föreligga då EG-rätten förutsätter ett snabbt förfarande. Bestämmelsen skall kunna tillämpas i alla de fall där ett överträdelseförfarande har aktualiserats. Det innebär att en landskapslag skall kunna sättas i kraft omedelbart, om detta behövs för att rätta till en situation där ett förfarande vid EG-domstolen har inletts mot Finland på grund av bristande genomförande av EG-rätten i landskapet eller där tiden för genomförande av ett direktiv har gått ut och kommissionen formellt eller informellt har uppmärksammat Finland på detta. Bestämmelsen skall dock även kunna tillämpas, om tiden för genomförande håller på att löpa ut och det är viktigt att landskapslagen har trätt i kraft inom utsatt tid.

En annan viktig anledning att låta en lag träda i kraft innan presidenten har fattat beslut om utövande av vetorätten skall också kunna vara de ovan nämnda fall där landskapet tillämpar systemet med blankettlagstiftning. Om man i riket stiftar en ny lag inom det område där landskapet genom en blankettlag tillämpar rikslagstiftningen, så krävs det att man i landskapet stiftar en ny blankettlag för att göra den nya rikslagen tillämplig i landskapet. I dessa fall känner man i landskapet ofta inte till att en ny rikslag bereds förrän propositionen överlämnas till riksdagen. För den händelse det är viktigt att landskapslagstiftningen träder i kraft samtidigt som rikslagstiftningen, skall det i dylika fall kunna anses att det finns synnerliga skäl att landskapslagen träder i kraft innan presidenten har fattat sitt beslut.

Vikten av att sätta i kraft en landskapslag omedelbart skall alltid vägas mot de negativa följder som kan uppstå, om presidenten senare förordnar att landskapslagen skall förfalla.

7. Möjlighet för landskapet att på egen hand ingå internationella överenskommelser

7.1. Bakgrund och behov av ändring

Enligt 33 § regeringsformen bestämmer republikens president om Finlands förhållande till utländska makter, dock så att fördrag med utländska makter skall godkännas av riksdagen, om dessa innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars enligt konstitutionen kan anses fordra riksdagens godkännande. Enligt 27 § 4 punkten självstyrelselagen hör förhållandet till utländska makter till rikets lagstiftningsbehörighet. På denna grund är det riket som ingår internationella fördrag för hela Finland inklusive Åland. Enligt 58 § självstyrelselagen har landskapet rätt att initiera förhandlingar med främmande makt genom att göra en framställning hos behörig myndighet om att förhandlingar skall inledas. Initiativrätten överensstämmer, till den del det är fråga om nordiska avtal, med den initiativrätt som landskapsstyrelsen, dess enskilda representanter samt lagtingets särskilda representanter redan nu har i Nordiska rådet enligt artikel 55 i det s.k. Helsingforsavtalet.

Enligt 58 § 2 mom. självstyrelselagen skall landskapet underrättas om förhandlingar angående internationella fördrag med främmande makter i fråga om angelägenheter som faller under landskapets behörighet. Landskapet kan även ges rätt att delta i förhandlingarna om särskilda skäl finns. Särskilda skäl kan vara t.ex. då ett fördrag kommer att gälla angelägenheter som faller under landskapets behörighet och det är av vikt att åländska särförhållanden blir beaktade på ett tillräckligt tidigt stadium med hänsyn till avtalets ikraftträdande och det bifall som landskapet skall ge avtalet enligt 59 § självstyrelselagen. Även om landskapet deltar i förhandlingarna blir landskapet inte självständig förhandlingspart vid förhandlingarna. Eftersom landskapet deltar i avtalsförhandlingar som en del av den finska förhandlingsdelegationen, har landskapets medverkan vid tillkomsten av fördraget formellt sett inte någon betydelse för avtalets internrättsliga ikraftträdande. Dock är landskapets medverkan till fördel då det gäller det praktiska genomförandet av fördraget och dess ikraftträdelse i landskapet. Paragrafens 2 mom. har bl.a. tillämpats i samband med Finlands EU-medlemskapsförhandlingar då landskapet delvis deltog i förhandlingsprocessen.

Nuvarande bestämmelser möjliggör även enligt motiven till självstyrelselagen att landskapsstyrelsen på bemyndigande av republikens president förhandlar om ett fördrag för Finlands del. Detta kan anses motiverat exempelvis då ett fördrag med ett annat nordiskt land avser en sådan angelägenhet som faller under landskapets behörighet och som gäller enbart förhållanden i landskapet eller som annars särskilt berör Åland.

Det är även möjligt för landskapet att, inom ramen för ett internationellt fördrag som binder Finland och som har karaktären av ett s.k. ramfördrag, självständigt förhandla fram ett avtal som preciserar eller kompletterar innehållet i ramfördraget. Med ramfördrag avses ett fördrag vilket innehåller en bestämmelse som bemyndigar vissa

myndigheter att genom avtal precisera eller komplettera fördragets bestämmelser inom de principer som fastslagits i fördraget. Bemyndigandet kan gälla en i ramfördraget namngiven myndighet eller generellt den myndighet som ansvarar för rättsområdet i fråga.

Om ett fördrag innehåller bestämmelser som faller under landskapets behörighet, krävs enligt 59 § lagtingets bifall för att dessa bestämmelser skall bli gällande i landskapet. Landskapet skall ge sitt bifall till den författning genom vilken fördraget sätts i kraft i landskapet. Lagtingets bifall till ett internationellt fördrag innebär inte att lagtinget fråntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området.

Det har från landskapets sida framförts önskemål om en mer självständig rätt att kunna ingå internationella fördrag. Eftersom ett autonomt samfund inte är en stat och inte heller annars ett folkrättssubjekt, saknar landskapet såväl internationell rättskapacitet som internationell rättshandlingsförmåga, dvs. förmåga att företa giltiga rättshandlingar i förhållande till ett folkrättssubjekt, exempelvis direkt eller självständigt förhandla om och ingå traktater med främmande stat. Således skulle det inte vara möjligt att ge landskapet rätt att helt självständigt ingå internationella fördrag, utan det skulle handla om att utöka landskapets möjligheter att mer självständigt medverka vid tillkomsten av internationella fördrag.

7.2. Det färöiska systemet

Arbetsgruppen har studerat Färöarnas möjligheter att på egen hand ingå internationella fördrag. Frågor som gäller förhållandet till utlandet ankommer enligt hjemmestyrelöven på riksmyndigheterna. De internationella avtal som Danmark sluter gäller även Färöarna. Dock kräver internationella fördrag som rör färöiska intressen samtycke av den färöiska folkrepresentationen (lagtinget). I praktiken gör Danmark nästan alltid ett förbehåll för Färöarna enligt vilket avtalet helt eller med vissa begränsningar efter beslut i lagtinget kan komma att gälla även Färöarna.

Efter samråd mellan riksmyndigheterna och självstyrelsemyndigheterna skall Färöarna ges möjlighet att bevaka sina intressen i förhandlingar med främmande makter i fråga om handels- och fiskeavtal. Om det inte strider mot rikets intressen kan representanter för Färöarna bemyndigas att förhandla med främmande makt i frågor som rör Färöarna. Vid förhandlingarna deltar alltid en representant från Danmark.

I vissa situationer förhandlar färöiska representanter självständigt. Så har skett t.ex. vid förhandlingar om fiskeavtal med Island och Norge. Ibland förhandlar Danmark och Färöarna gemensamt om avtal med tredje part. Undertecknandet av avtalen sker alltid tillsammans med Danmarks regering, eftersom det är Danmark som har traktatkompetensen. Dock har Färöarna inom gränsen för längre ramavtal om fiske självständigt förhandlat fram ettåriga avtal.

7.3. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen har utrett huruvida de bestämmelser som finns i dag rörande landskapets möjligheter att delta då Finland ingår internationella fördrag är tillräckliga eller huruvida landskapet borde få rätt att mer självständigt ingå internationella fördrag.

Arbetsgruppen konstaterar att landskapet hittills inte har utnyttjat sin nuvarande rättighet enligt 58 § 1 mom. att initiera förhandlingar med främmande makt om ingående av ett internationellt fördrag. Det saknas därför erfarenheter av hur dagens bestämmelser fungerar till denna del. Inte heller har arbetsgruppen då frågan utretts kunnat finna något specifikt rättsområde där landskapet skulle ha behov av en mer självständig rätt att ingå internationella avtal än vad man har i dag.

En studie av det färöiska systemet visar att inte heller Färöarna har möjlighet att helt fristående från Danmark ingå internationella fördrag. Dock har Färöarna i praktiken getts en dominerande roll i förhandlingarna om internationella fördrag.

Arbetsgruppen anser att det i dagsläget inte finns tillräckliga motiv för att utöka landskapets möjligheter att självständigt ingå internationella fördrag med främmande makter, eftersom dagens system redan ger landskapet stora möjligheter att delta vid förhandlingar med främmande makter om ingående av internationella fördrag. Därför föreslår arbetsgruppen inte några ändringar av självstyrelselagen på denna punkt.

8. Ikraftträdande av internationella fördrag i landskapet

8.1. Bakgrund och behov av ändring

Enligt 59 § 1 mom. självstyrelselagen blir en bestämmelse i ett internationellt fördrag som Finland ingår inte gällande i landskapet, om bestämmelsen står i strid med självstyrelselagen och lagtinget inte ger sitt samtycke till ikraftträdandet. För att fördragsbestämmelsen skall träda i kraft i landskapet måste den godkännas genom en lag som riksdagen stiftar i grundlagsordning och lagtinget måste ge sitt bifall genom ett beslut som fattas med kvalificerad majoritet.

Syftet med 59 § 1 mom. är att förhindra att internationella fördragsbestämmelser de facto skulle innebära ändringar av självstyrelselagen utan att lagtinget kan påverka dem. De vanligaste fall då fördragsbestämmelser står i strid med självstyrelselagen gäller lagens språkbestämmelser. Det ökade internationella samarbetet har medfört att myndigheterna allt oftare står i kontakt med varandra. Därför kan det också hända att ett fördrag innehåller bestämmelser om det språk myndigheterna skall använda i kommunikationen sinsemellan eller bestämmelser om rätt för utländska medborgare att använda något annat språk än svenska. En fördragsbestämmelse som säger att myndigheterna skall kommunicera på exempelvis engelska strider formellt mot självstyrelselagen och måste därför behandlas i grundlagsordning.

I praktiken kan det hända att ett fördrag skulle kunna godkännas i enkel lagstiftningsordning i riksdagen, men att grundlagsordning krävs eftersom fördraget innehåller sådana bestämmelser om myndigheternas språk i kontakten med utlänningar eller utländska myndigheter som strider mot självstyrelselagen. Det kan inte anses motiverat att grundlagsordning skall behöva tillgripas i riksdagen enbart av den anledningen och det kan till och med i något fall tänkas uppstå en situation där kvalificerad majoritet inte uppnås av någon annan anledning.

Enligt 59 § 2 mom. i gällande självstyrelselag blir en fördragsbestämmelse i en fråga som faller inom landskapets behörighet inte gällande i landskapet, om inte lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Bifallet begärs av republikens president. Om fördraget sätts i kraft genom lag, brukar bifall till lagen begäras redan när regeringens proposition överlämnas. På det sättet får lagtinget mer tid på sig att behandla ärendet. Eftersom bifallet enligt ordalydelsen i självstyrelselagen ges till den författning genom vilken fördraget sätts i kraft, kan det hända att bifall måste begäras på nytt om lagförslaget ändras under riksdagsbehandlingen. Det kunde därför vara ändamålsenligt att ändra självstyrelselagen så, att lagtinget ger bifall till att fördragsbestämmelserna träder i kraft och inte som nu till lagen eller förordningen om ikraftträdandet. Ett sådant system vore smidigare och hindrar inte att bifallet utformas till att även gälla lagen eller förordningen om ikraftträdandet. Om nämligen fördraget sätts i kraft inte endast med en blankettlag utan med en lag eller förordning som innehåller nationella bestämmelser, kan det vara

nödvändigt att bifallet uttryckligen omfattar även dessa bestämmelser.

8.2. Arbetsgruppens förslag

För att undvika att internationella fördrag måste behandlas i grundlagsordning i riksdagen enbart av den anledningen att de innehåller ovan beskrivna språkbestämmelser, föreslår arbetsgruppen att 59 § självstyrelselagen ändras. Förslaget innebär att om ett internationellt fördrag innehåller bestämmelser som strider mot självstyrelselagen, så skall fördraget liksom i dag godkännas med två tredjedelars majoritet både av riksdagen och av lagtinget. Dock kommer till skillnad från i dag kravet på kvalificerad majoritet i riksdagen inte att gälla i de fall då fördraget strider mot självstyrelselagen på den grund att fördraget förpliktar landskapets myndigheter att kommunicera med utlänningar eller utländska myndigheter på ett annat språk än svenska.

I den nya grundlag som avses träda i kraft 1.3.2000 föreskrivs i 95 § 2 mom. att ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Detta förfarande brukar kallas "inskränkt grundlagsordning".

Arbetsgruppen anser att en skyldighet för landskapsmyndigheterna att kommunicera med utlänningar eller utländska myndigheter på ett annat språk än svenska inte äventyrar det språkskydd som självstyrelselagen ger landskapet och att fördragsbestämmelser om detta därför bör kunna behandlas i enkel ordning i riksdagen. Enkel ordning skall givetvis vara möjlig endast om något annat inte följer av grundlagen. Detta bör av tydlighetsskäl anges i den föreslagna paragrafen. I lagtingsbehandlingen skulle dock fortfarande kvalificerad majoritet förutsättas, eftersom det trots allt är fråga om ett undantag från sådana bestämmelser i självstyrelselagen som är stiftade i landskapets intresse.

Särskilda bestämmelser om språket i kommunikationen mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna finns i 38 § självstyrelselagen. En ändring av bestämmelsen i 59 § 2 mom. påverkar inte kommunikationsspråket mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna, eftersom denna kommunikation inte berörs av internationella fördrag och eftersom förslaget uttryckligen gäller enbart utlänningar eller utländska myndigheter.

Arbetsgruppen föreslår också att 1 och 2 mom. i 59 § byter plats. Mom. 1 skall således gälla de i praktiken vanligaste fallen, dvs. att ett fördrag innehåller bestämmelser som hör till landskapets behörighet, utan att bestämmelserna dock strider mot självstyrelselagen. Mom. 2 skall gälla de mer sällsynta fall då en fördragsbestämmelse strider mot självstyrelselagen. Samtidigt föreslår arbetsgruppen att lagtingets bifall skall innebära ett samtycke till att fördragets bestämmelser träder i kraft i landskapet. På det

sättet kan förfarandet vid begäran om bifall i praktiken skötas utan att onödiga dröjsmål uppstår till följd av ändringar som görs i författningarna om ikraftträdande. Om lagen eller förordningen om ikraftträdandet dock innehåller sådana materiella bestämmelser som hör till landskapets behörighet, bör lagtingets bifall utformas så att det även omfattar dess bestämmelser.

8.3. Förslag till lagtext

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till detta.

En fördragsbestämmelse som står i strid med denna lag träder i kraft i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen, och lagtinget ger sitt bifall med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Beslut om godkännande av en fördragsbestämmelse som gäller det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter fattas dock med enkel majoritet i riksdagen, om inte något annat följer av grundlagen.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall som avses i 1 mom.

9. Försäkringsdomstolen som besvärinstans i pensionsärenden

9.1. Bakgrund och behov av ändring

Landskapet har enligt 18 § 2 a punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller arbetspensionsskyddet för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timplärare vid grundskolor i landskapet. Riket har dock enligt 27 § 23 punkten lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller rättskipning. Bestämmelser om pensioner som beviljas av landskapsstyrelsen finns i flera landskapslagar, men dessa innehåller i allmänhet inte några bestämmelser om ändringssökande. Endast landskapslagen om pension för lagtingsmän (ÅFS 45/1969) innehåller en bestämmelse om ändringssökande i pensionsärenden, enligt vilken ändring söks hos högsta förvaltningsdomstolen i den ordning som anges i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Lagen om statens pensioner (290/1966) och vissa andra lagar ändrades från ingången av år 1995 så att sista besvärinstans i pensionsärenden som gäller statens, kommunernas, Finlands Banks och folkpensionsanstaltens personal blev försäkringsdomstolen i stället för högsta förvaltningsdomstolen. Reformen gällde även ärenden som avses i lagen om pension för riksdagsmän (329/1967) och lagen om familjepension efter riksdagsmän (107/1990) till följd av hänvisningsbestämmelserna i dessa lagar. År 1996 ändrades även kyrkolagen, så att kyrkostyrelsens beslut i pensionsärenden överklagas hos försäkringsdomstolen. Lagändringarna medförde att endast pensionsärenden som avgörs av Ålands landskapsstyrelse fortsättningsvis överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, eftersom landskapsstyrelsens beslut enligt 25 § 2 mom. självstyrelselagen alltid överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Orsaken till att besvärsordningen i detta fall lämnades utanför reformen var att det för en ändring av besvärsordningen avseende landskapsstyrelsens beslut krävs en ändring av självstyrelselagen och således lagtingets medverkan.

Dagens system leder till att samma typ ärenden behandlas i två olika högsta instanser beroende på vilken myndighet som fattat beslutet. Detta är inte lyckat med tanke på den praxis som bildas och det innebär dessutom att specialistkompetensen för att avgöra denna typ av ärenden blir splittrad på två skilda domstolar. Det har därför av justitieministeriet framförts att det vore en fördel om försäkringsdomstolen blev besvärinstans även beträffande de pensionsärenden som avgörs av Ålands landskapsstyrelse.

9.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen konstaterar att det finns ett flertal specialdomstolar, men av dessa är försäkringsdomstolen den enda som är högsta instans i stället för högsta förvaltnings-

domstolen. Det rör sig således om ett enstaka undantag från huvudregeln att högsta förvaltningsdomstolen är högsta instans.

Arbetsgruppen föreslår att självstyrelselagen ändras så att besvär över landskapsstyrelsens beslut i pensionsärenden söks hos försäkringsdomstolen, eftersom försäkringsdomstolen är sista besvärinstans i landet i övrigt. Ändringen innebär ett undantag från den enhetliga regeln i 25 § självstyrelselagen, enligt vilken alla beslut som Ålands landskapsstyrelse fattar överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Ändringen sker lämpligast genom att en ny mening fogas till självstyrelselagens 25 § 2 mom., av vilken det framgår att försäkringsdomstolen är besvärinstans i pensionsärenden som avgjorts av Ålands landskapsstyrelse.

9.3. Förslag till lagtext

Arbetsgruppen föreslår att 25 § 2 mom. självstyrelselagen ändras på följande sätt.

25 §

Förvaltningsrättskipningen

Besvär över lagligheten av landskapsstyrelsens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär över beslut som landskapsstyrelsen fattat i pensionsärenden anföras dock hos försäkringsdomstolen. I landskapsstyrelsens beslut i utnämningsärenden får ändring inte sökas genom besvär.

10. Ändring av benämningen "Ålands landskapsstyrelse"

10.1. Bakgrund och behov av ändring

Landskapet Åland är enligt självstyrelselagen ett självstyrt område. Enligt 3 § självstyrelselagen ankommer landskapets allmänna styrelse och förvaltning på Ålands landskapsstyrelse. Ålands landskapsstyrelses roll motsvarar således inom landskapets behörighetsområde närmast både den roll ett centralt ämbetsverk spelar i administrativa frågor och i politiska frågor en statlig regering.

Finland är, förutom landskapet Åland som har en speciell ställning på grund av självstyrelsen, indelat i 19 landskap. Landskapen är områden som består av kommuner vilka bildar en ändamålsenlig helhet i funktionellt och ekonomiskt hänseende samt med tanke på planeringen av området. Samarbetet inom landskapen sköts av förbunden på landskapsnivå, vilka är ansvariga för den regionala utvecklingen.

Förbunden på landskapsnivå (landskapsförbunden) är juridiskt sett samkommuner, vilket innebär att kommunallagens regler om samkommuner tillämpas på dem. Landskapsförbundens verksamhet är förutom bestämmelserna i kommunallagen inte närmare reglerade i lag. Deras verksamhet regleras i stället i förbundets grundavtal.

I lag regleras inte benämningarna på landskapsförbundens organ, men i praktiken har landskapsförbunden i sina grundavtal beslutat kalla sitt verkställande organ för "landskapsstyrelse". Detta har i sin tur lett till att Ålands landskapsstyrelse har förväxlats med landskapsförbundens landskapsstyrelser.

Ålands landskapsstyrelse har uttryckt ett önskemål om att man skulle utreda möjligheterna att ändra benämningen landskapsstyrelsen, på finska "maakuntahallitus".

Om benämningen ändras är det naturligt att både den svenska och den finska benämningen ändras. Arbetsgruppen har dock även övervägt möjligheten att enbart ändra en språkversion. Som exempel kan nämnas den senaste revisionen av självstyrelselagen, då benämningen "landstinget" ändrades till "lagtinget", medan den finskspråkiga benämningen "maakuntapäivät" kvarstod.

Problemet är att både regering och styrelse täcks av benämningen "hallitus" på finska. På svenska används ordet "regering" vanligen enbart om staters regeringar. Å andra sidan finns det inte inom svenska språkområden några motsvarigheter till Ålands självstyrelse. I engelskan används ofta benämningen "Regional Government" och på tyska används benämningen "Landesregierung" för delstaternas vidkommande.

10.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen har utrett frågan och föreslår att benämningen på landskapsstyrelsen ändras. Efter att ha övervägt olika förslag anser arbetsgruppen att "Ålands landskapsregering" är det lämpligaste namnet. Som finskt namn föreslås "Ahvenanmaan maakunnanhallitus".

Benämningen "maakunnanhallitus" fanns i den förra självstyrelselagen (670/1951). Den skiljer sig inte mycket från benämningen "maakuntahallitus", men arbetsgruppen har inte lyckats hitta på någon annan lämplig benämning. Arbetsgruppen föreslår att landskapsstyrelsen tillsammans med Forskningscentralen för de inhemska språken informerar landskapsförbunden m.fl. om vad namnet står för.

En ändring av benämningen på landskapsstyrelsen förutsätter att åtminstone 3 § 2 mom. självstyrelselagen ändras. Benämningen landskapsstyrelsen förekommer därutöver i mer än 20 paragrafer i självstyrelselagen. I praktiskt taget all landskapslagstiftning ingår omnämningen av eller hänvisning till landskapsstyrelsen.

11. Beskattning av fartygsproviantering

11.1. Bakgrund

Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i frågor som gäller landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter och kommunerna tillkommande skatter. Landskapet saknar däremot behörighet rörande omsättningsskatter, acciser och andra indirekta skatter. Även samfundsbeskattningen hör, med undantag för den kommunala delen av samfundsskatten, till rikets behörighet.

I dag finns bestämmelser om skattefri försäljning i mervärdesskattelagen (1501/1993), lagen om påförande av accis (1469/1994) och i lagen om beskattning i vissa fall av varor, som säljes ombord på passagerarfartyg i utrikestrafik (397/1969) (nedan kallad provianteringslagen). Provantering av fartyg i internationell trafik är befriad från moms enligt 70 § 7 punkten och 94 § 21 punkten mervärdesskattelagen. Enligt 94 § 21 punkten mervärdesskattelagen och 9 § tullagen (1466/1994) är också bunkring av fartyg befriad från både moms- och punktbeskattning. I 9 § tullagen har man reglerat tullfrihet för varor som är vanliga provianteringsfönödenheter för fartyg och luftfartyg i yrkesmässig internationell trafik. Tullfriheten gäller även varor som konsumeras ombord på fartyget på Finlands tullområde. I denna paragraf regleras också tullfrihet för bränsle och smörjmedel för fartyg och luftfartyg i yrkesmässig internationell trafik på Finlands tullområde.

Enligt provianteringslagen begränsas skattefriheten i viss mån vid trafik mellan Danmark, Finland, Sverige och Norge. Samma begränsningar gäller även vid trafik mellan dessa länder och Åland.

Enligt 16 § 6 punkten lagen om påförande av accis är bränslet för fartyg och luftfartyg i yrkesmässig internationell trafik och smörjmedlet som de för med sig till Finlands tullområde eller som på Finlands tullområde levereras till fartyget för ovan nämnda ändamål accisfria.

Enligt artikel 2 i protokoll 2 i fördraget om Finlands anslutning till EU har i fråga om Åland beviljats ett undantag från tillämpningen av vissa skatteregler. Ålands s.k. skatteundantag innebär att Åland inte omfattas av EG:s bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatt, punktbeskattning (accis) och annan indirekt skatt. Skatteundantaget har beviljats för att en livskraftig åländsk ekonomi skulle kunna bevaras. Undantaget får inte utnyttjas så att negativa verkningar uppkommer för EU:s intressen eller EU:s gemensamma politik. Undantaget är inte tidsbegränsat, men det innehåller en möjlighet för kommissionen att, om kommissionen anser att undantaget inte längre är befogat med hänsyn till dess effekter på sund konkurrens och egna intäkter, föreslå ändringar av undantaget. Enligt ordalydelsen har kommissionen stor prövningsrätt. Med beaktande av första meningen i artikel 2 b kan man utgå från att kommissionen i sin bedömning beaktar huruvida undantaget tillämpas på ett sätt som

avviker från skälet till att undantaget beviljades, dvs. bevarandet av en livskraftig lokal ekonomi.

Ur skatterättslig synpunkt innebär skatteundantaget att Ålands ställning inom EU är jämförbar med ett tredje land beträffande acciser och andra indirekta skatter. Eftersom lagstiftningsbehörigheten för ifrågavarande skatter tillhör riket, har riket rätt att lagstifta om både moms- och accisbeskattningen i landskapet oberoende av EG:s skattedirektiv. Skattesystemen i landskapet och riket behöver således inte vara lika även om de i dag är det. Trots att skattesystemen är lika i landskapet och riket förutsätter skatteundantaget en skattegräns och motsvarande gränsbevakning, på grund av att beskattningssystemet i handeln mellan medlemsstaterna inte får användas i handeln mellan gemenskapens skatteområde och tredje land/territorium, t.ex. Åland.

Skatteundantaget innebär också att den skattefria försäljningen ombord på fartyg och flyg i trafik mellan EU:s medlemsstater och Åland kan bibehållas efter den 30 juni 1999 då den skattefria försäljningen i övrigt förmodligen avskaffas i trafik inom EU.

11.2. EG:s regler om fartygsproviantering

Moms

Enligt art. 15.4 a i momsdirektivet (77/388/EEG) befrias proviantering från moms, förutsatt att det är fråga om leverans av varor för fartyg som används på öppna havet och fraktar passagerare mot betalning eller används för handels-, industri- eller fiskeriverksamhet.

Till dess kommissionen föreslår rådet skatteregler för gemenskapen och preciserar räckvidden och de praktiska åtgärderna för att genomföra detta undantag, gäller ifrågavarande skattebefrielse i enlighet med art. 15.4 andra stycket. Medlemsstaterna har å ena sidan rätt att begränsa omfattningen av undantaget, men å andra sidan kan man låta skattebefrielsen bestå. Så länge gemenskapsrättslig reglering saknas har medlemsstaterna rätt att reglera eventuell momsbeskattning av proviantering av fartyg.

Fartygets drivmedel (bunkring), befrias enligt art. 15.4 a i momsdirektivet från mervärdesskatt, förutsatt att det är fråga om leverans för fartyg som används på öppna havet och fraktar passagerare mot betalning eller används för handels-, industri- eller fiskeriverksamhet.

Accis

Accisbeskattningen av fartygsproviantering i fartygets förråd sker tills vidare enligt nationell lagstiftning i enlighet med art. 23.5 i systemdirektivet (92/12/EEG). Enligt artikeln gäller nationell lagstiftning till dess att gemenskapsbestämmelser om skattefrihet har utfärdats.

11.3. Behov av ändring och arbetsgruppens förslag

Som framgår av beskrivningen ovan är bestämmelserna om fartygsproviantering av särskilt intresse för Åland, eftersom skatteundantaget påverkas av hur reglerna om fartygsproviantering utformas. I dag räknas Ålandstrafiken som tredjelandstrafik både enligt den finska och enligt den svenska provianteringslagstiftningen. Därför är det möjligt för fartyg som går i trafik till och från Åland att fortsätta proviantera skattefritt när den skattefria försäljningen upphör inom EU.

Den situation som uppkommit på grund av skatteundantaget då det gäller fartygsproviantering är komplicerad, eftersom landskapet står utanför tillämpningsområdet för EG:s bestämmelser om harmonisering av omsättningsskatt, accis och annan indirekt skatt, medan dessa områden nationellt hör till rikets behörighetsområde. Det är således riket som bestämmer hur de nationella bestämmelser som styr fartygsproviantering, och därmed även skatteundantagets tillämpning, utformas. Samtidigt har landskapet ett starkt intresse av att skatteundantaget inte utnyttjas på ett sådant sätt att undantagets fortsatta existens äventyras.

Med anledning av detta har det från landskapets sida framförts önskemål om att landskapets påverkningsmöjligheter skulle förstärkas i fråga om de åtgärder som riksmyndigheterna vidtar och som har betydelse för provianteringsreglerna.

Arbetsgruppen har diskuterat frågan om i vilken utsträckning riksmyndigheterna är skyldiga att samråda med landskapsstyrelsen innan bestämmelserna om fartygsproviantering ändras. Arbetsgruppen konstaterar att landskapsstyrelsens utlåtande för närvarande skall inhämtas enligt 28 och 33 § självstyrelselagen innan bestämmelser utfärdas som uteslutande gäller landskapet eller som har särskild betydelse för landskapet. På detta sätt garanterar gällande system att landskapsstyrelsen hörs innan åtgärder som inverkar på skatteundantaget vidtas.

Arbetsgruppen konstaterar också att bestämmelserna om fartygsproviantering hänger nära samman med bestämmelserna om beskattning i övrigt. Eftersom en utredning av frågan om det finns skäl att mer allmänt öka landskapets påverkningsmöjligheter inom skatteområdet inte ingår i arbetsgruppens uppdrag, föreslås inte heller bestämmelser som gäller fartygsprovianteringen.

12. Nationella bestämmelser om fiskekvoter

12.1. Bakgrund och behov av ändring

Enligt 18 § 1 mom. 16 punkten självstyrelselagen har Åland behörighet då det gäller fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Riket har i sin tur behörighet i frågor som gäller prissättningen på fiskeriprodukter. Landskapet bestämmer med stöd av denna paragraf om rätten att fiska inom landskapets vattenområde och riket bestämmer om rätten att fiska inom rikets vattenområde.

Före Finlands medlemskap i EU var Finland inklusive Åland medlem i internationella fiskerikommissionen för Östersjön, och fiskerikommissionen fastställde fiskekvoterna för medlemsländerna. Efter det att Finland anslutit sig till EU har regleringen av fisket i Östersjön skett som en del av EG:s gemensamma fiskeripolitik. Fisket bedrivs inom ramen för de fiskekvoter som fastställs av ministerrådet. Kvoterna följer de rekommendationer som fiskerikommissionen för Östersjön årligen ger. För Finland bestäms en enda fiskekvot, vilket betyder att Åland inte tilldelas någon egen fiskekvot av EU.

Åren 1994 till 1996 infördes genom förordning (231/1994 och 258/1996) fredningstider för lax. Fredningstiderna inföll under våren, vilket är den tidpunkt då laxen, som är en vandrande fisk, vandrar förbi Åland. År 1996 uppkom till följd av detta en meningsskiljaktighet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Ålands landskapsstyrelse beträffande behörighetsfördelningen i fråga om en tidsmässig uppdelning av den finska laxkvoten. Jord- och skogsbruksministeriet hävdade att ministeriets beslut om kvotens uppdelning gällde även för Åland, medan landskapsstyrelsen hävdade att landskapet hade lagstiftningsbehörigheten och att ministeriets beslut därför inte gällde landskapet. Problemet bottenar i att ett åländskt fiske av lax då laxen passerar genom åländska vatten får konsekvenser för laxfisket i övriga Finland.

Eftersom behörighetskonflikten inte kunde lösas på annat sätt, hänskjöts frågan av jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med 60 § 2 mom. självstyrelselagen till högsta domstolen för avgörande. Högsta domstolen tog ställning till huruvida riket hade behörighet att verkställa en tidsmässig eller regional fördelning av Finlands laxkvot samt om riket hade behörighet att utfärda fiskeförbud som även gäller för landskapet då Finlands laxkvot är fylld.

Då det gällde fördelningen av den fiskekvot som Finland tilldelats av EU, fann högsta domstolen att frågan uppkommit på grund av Finlands anslutning till EU och att situationen inte hade beaktats vid tillkomsten av självstyrelselagen. Högsta domstolen ansåg att frågan var sådan att varken riksmyndigheterna eller landskapsmyndigheterna ensamma kunde reglera fisketiderna och fördelningen av fiskekvoterna, utan att detta måste ske i samråd.

Då det gällde frågan om utfärdande av fiskeförbud ansåg högsta domstolen att utfärdande av fiskeförbud då Finlands av EU tilldelade fiskekvot var fylld var att

betrakta som en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter. Därför hade riket rätt att stoppa fisket i hela landet, inklusive Åland, då Finlands fiskekvot fylld.

12.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen konstaterar att högsta domstolen genom sitt beslut har klarlagt rättsläget. Det är i dag klart att fördelningen av Finlands nationella laxkvot skall ske i samråd mellan landskapet och riket. Det är också klart att det är riksmyndigheterna som ensamma har rätt att stoppa fisket i hela landet inklusive Åland då Finlands laxkvot är fylld. I praktiken har riket och landskapet efter förhandlingar kunnat enas om den årliga fördelningen av laxkvoten.

Det har dock diskuterats huruvida man genom en ändring av självstyrelselagen borde reglera fördelningen av fiskekvoter, eftersom ett samrådsförfarande kan leda till problem, om parterna inte lyckas komma överens genom förhandlingar. Självstyrelselagen innehåller nämligen inte någon uttrycklig bestämmelse om hur en sådan situation skall lösas. Arbetsgruppen konstaterar dock att det i praktiken är svårt att lösa konflikter genom att hänskjuta frågan till något medlingsorgan, eftersom tiden ofta är knapp och frågan ofta inte skulle kunna lösas av medlingsorganet innan fiskesäsongen inleds. Dessutom finns det inte något organ som skulle ha en sådan ställning och expertis att det kunde fungera som ett opartiskt medlingsorgan i denna speciella fråga.

Arbetsgruppen har diskuterat olika lösningsmodeller. Ett alternativ hade varit att genom en ändring av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet överföra lagstiftningsbehörigheten till riket. Arbetsgruppen bedömer dock att det vore svårt att uppnå politisk enighet om en sådan lösning, eftersom behörigheten inom fiskenäringen utgör en central del av Ålands självstyrelse. Om behörighet överfördes från landskapet till riket rörande fisket eller en del av fisket, skulle det innebära ett avsevärt ingrepp i landskapets självstyrelse, vilket inte kan anses genomförbart. Inte heller kan det anses möjligt att överföra mer behörighet till landskapet i denna fråga, eftersom landskapet inte kan ges behörighet att bestämma över fisket utanför landskapets vattenområde.

Vissa rättsområden är sådana till sin natur att behörigheten bör vara delad mellan landskapet och riket. I sådana frågor blir ett samarbete mellan landskapets och rikets myndigheter nödvändigt. Självstyrelselagen föreskriver redan i dag samråd i vissa situationer, t. ex. vid inrättande av nya farleder för handelssjöfarten i landskapet (30 § 12 punkten självstyrelselagen) och i ärenden som gäller tillstånd att med utländska fartyg idka handelssjöfart i landskapet eller mellan landskapet och det övriga Finland (30 § 13 punkten självstyrelselagen). I alla de fall då samråd i dag skall tillämpas har som huvudregel antingen riket eller landskapet beslutanderätt i ärendet. Om en konflikt uppkommer så framgår det av självstyrelselagen vilken part som avgör frågan. Dock finns det två undantagsfall där Ålandsdelegationen har utsetts att avgöra frågan vid en

konflikt. Enligt 62 § självstyrelselagen avgör nämligen Ålandsdelegationen menings-
skiljaktigheter rörande statens behov av mark och byggnader i landskapet (61 §) och
huruvida farled för handelssjöfarten skall inrättas (30 § 12 punkten).

Arbetsgruppen anser att fördelningen av fiskekvoter mellan riket och landskapet är
en sådan fråga där behörigheten bör vara delad mellan riket och landskapet. Dagens
situation är därför tillfredsställande, förutom att det saknas bestämmelser om vem som
avgör fördelningen av kvoten vid en eventuell konflikt. Arbetsgruppen anser dock att
frågan om laxkvotens fördelning är en fråga som är alltför specifik och praktiskt inriktad
för att uttryckligen regleras i självstyrelselagen. Det kan uppkomma liknande situationer
som i så fall också skulle behöva regleras i självstyrelselagen. Därför föreslås i stället
en mera generell bestämmelse om förvaltningsbehörigheten mellan riket och landskapet
för de fall då gemenskapsrätten förutsätter nationellt genomförande i hela med-
lemsstaten men förvaltningsbehörigheten enligt självstyrelselagen är delad mellan riket
och landskapet.

Frågan om behörigheten att fördela fiskekvoter kommer därför inte att lösas separat, utan
den lösning som föreslås i fråga om fördelningen av förvaltningsbehörigheten i
allmänhet kommer även att vara tillämplig för fördelningen av fiskekvoter. Detta
behandlas närmare nedan i kap. 5.

Arbetsgruppen konstaterar vidare att möjligheten även finns att genom överenskom-
melseförordning reglera fördelningen av laxfiskekvoten. På så sätt skulle frågan kunna
lösas för längre tidsperioder åt gången och årliga förhandlingar om laxfiskekvoten kunde
undvikas.

13. Ändringar med anledning av den nya grundlagen

13.1 Bakgrund och behov av ändringar

Regeringen har i januari 1998 överlämnat en proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd). Riksdagen har i februari 1999 antagit lagförslaget att vila över nyval. I riksdagsbehandlingen ändrades Regeringsformens namn till "Finlands grundlag". Eftersom den nya grundlagen skall ersätta gällande regeringsform och riksdagsordning blir bl.a. självstyrelselagens hänvisningar till dessa felaktiga. Arbetsgruppen fick därför i uppdrag att se över vilka bestämmelser i självstyrelselagen som behöver justeras med anledning av förslaget till ny grundlag.

Självstyrelselagen innehåller på vissa ställen direkta hänvisningar till regeringsformen och riksdagsordningen. Enligt 34 § 1 mom. självstyrelselagen skall presidenten i ärenden som gäller landskapet Ålands självstyrelse fatta beslut på det sätt som anges i 34 § regeringsformen. Hänvisningen i 34 § 1 mom. bör ändras, så att i paragrafen i stället ingår en hänvisning till motsvarande bestämmelse i den nya grundlagen.

Enligt 59 § 1 mom. självstyrelselagen gäller att om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning som anges i 67 och 69 § riksdagsordningen samt 69 § självstyrelselagen. Detta innebär att bestämmelser i ett internationellt fördrag som direkt strider mot självstyrelselagen kan träda i kraft i landskapet endast om fördraget godkänns i grundlagsordning i riksdagen och med kvalificerad majoritet i lagtinget. Förslaget till ny grundlag innebär att riksdagsordningen upphävs. Hänvisningen i 59 § 1 mom. självstyrelselagen bör därför ändras.

Enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen kan lagen inte ändras, förklaras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I förslaget till ny grundlag finns bestämmelserna om kvalificerad lagstiftningsordning i 73 §. Där används endast uttrycken stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen samt avgränsade undantag från grundlagen. Enligt detaljmotiveringen till paragrafen föreslås inte något särskilt omnämmande om att förklaring av grundlag förutsätter grundlagsordning. Något sådant omnämmande behövs inte, eftersom förklaring av grundlagen i den bemärkelse som avses i 67 § riksdagsordningen kan anses som ändring av grundlagen. Eftersom inte heller självstyrelselagen kan förklaras på annat sätt än genom att den ändras bör ordet förklaring utgå ur 69 §.

13.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen har den 18 juni 1998 lämnat ett förslag till proposition där de ändringar som den nya grundlagen föranleder ingår. I förslaget ingick utkast till ändringar av 34, 59 och 69 § självstyrelselagen. Ändringarna innebär att hänvisningarna i 34 och 59 § ersätts med motsvarande hänvisningar till den nya grundlagen. I 69 § föreslås att ordet "förklaring" slopas. Ändringarna är av teknisk natur och innebär således inte några materiella förändringar.

Regeringen har i september 1998 överlåtit en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland (RP 147/1998). Republikens president har den 2 oktober 1998 överlämnat propositionen till lagtinget för att behandlas i den ordning självstyrelselagen och jordförvärvslagen föreskriver. Riksdagen har antagit lagförslaget att vila över nyval. Vid tidpunkten för avlämnande av arbetsgruppens rapport har ärendet ännu inte slutbehandlats i riksdagen och lagtinget.

14. Ändringar med anledning av EMU

14.1. Bakgrund och behov av ändring

Den tredje etappen av Europeiska unionens ekonomiska och monetära union (EMU) inleddes den 1 januari 1999 i fråga om de länder som uppfyller konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget. Alla medlemsstater utom Danmark, Grekland, Förenade Konungariket och Sverige har gått in i den monetära unionens tredje fas. Ett deltagande i EMU innebär att medlemsstatens utrymme vid utövandet av den nationella ekonomiska politiken minskar. Detta sker genom att penning- och valutapolitiken överflyttas till Europeiska centralbanken (ECB) och genom att de s.k. konvergenskriterierna och stabilitets- och tillväxtpakten påverkar det finanspolitiska handlingsutrymmet.

Riket har enligt 27 § 37 punkten självstyrelselagen behörighet gällande sedelutgivning och valuta. Dock har inträdet i EMU även konsekvenser för närings- och sysselsättningspolitiken där landskapet enligt 18 § 22 och 23 punkten självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet. Eftersom landskapet saknar lagstiftningsbehörighet gällande sedelutgivning och valuta torde effekterna av EMU för Ålands del främst hänföra sig till de konsekvenser för det åländska näringslivet som valutaunionen ger upphov till och som kan leda till ekonomisk-politiska åtgärder. Finlands inträde i EMU medför att det mesta av beslutanderätten inom penning- och valutapolitiken överflyttas från Finlands Bank till ECB.

Arbetsgruppen anser att 37 punkten ändå kan kvarstå i behörighetsförteckningen i 27 §. Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har betydelse i fråga om Ålands rätt att medverka i beslutsprocessen inom EU och då internationella fördrag görs upp. Dessutom kommer Finlands Bank även efter inträdet i EMU att ge ut sedlar, även om sedelutgivningen endast kan ske efter att ECB:s tillstånd har inhämtats.

Självstyrelselagens 30 § 18 punkt innehåller en bestämmelse om att beslut av Finlands Bank som kan väntas få särskild betydelse för landskapets näringsliv om möjligt skall fattas efter samråd med landskapsstyrelsen. Finlands Bank är efter Finlands anslutning till EMU en del av det Europeiska centralbankssystemet. Finlands Bank har därmed ett mycket begränsat manöverutrymme, vilket i sin tur minskar betydelsen av bestämmelsen, eftersom de beslut som Finlands Bank har fattat rörande valuta- och penningpolitiken nästan uteslutande överförs till ECB. Arbetsgruppen anser dock att bestämmelsen kan kvarstå, eftersom det inte i detta skede kan anses uteslutet att den kan ha betydelse. Finlands Bank kommer även framdeles att ha möjlighet att fatta vissa beslut, t.ex. om placeringen av tillsynen över kreditinrättningarna liksom att sörja för betalningssystemets och det övriga finansiella systemets tillförlitlighet och effektivitet samt delta i utvecklandet av systemet.

14.2. Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår inte några ändringar av självstyrelselagen med anledning av Finlands deltagande i EMU.

15. Ändringar med anledning av Schengenavtalen

15.1. Bakgrund

Finland blir genom dels ett anslutningsprotokoll, dels ett anslutningsavtal part i Schengenavtalen. Dessa avtal syftar till att avskaffa personkontroller vid de avtalssslutande parternas gemensamma gränser (inre gränser) och till att kontrollerna vid de yttre gränserna förenhetligas. Avtalen avser att bidra till att genomföra den fria rörligheten för personer och varor enligt EG-fördragets principer. De innebär vidare en gemensam politik för asyl- och invandringsfrågor samt yttre gränsfrågor. Förverkligandet sker genom att personkontrollerna vid de inre gränserna slopas och enhetliga kontroller införs vid de yttre gränserna. Som motvikt till de avskaffade kontrollerna innehåller Schengenkonventionen s.k. kompensatoriska åtgärder, enligt vilka samarbetet mellan de olika ländernas behöriga myndigheter intensifieras i fråga om inrikesfrågor och rättsliga frågor. Avsikten med detta är att motverka negativa effekter av den fria rörligheten. Enligt nuvarande planer inleds den praktiska tillämpningen av Schengensamarbetet omkring år 2000.

Eftersom Schengenavtalen delvis berör frågor som faller under landskapets behörighetsområde, har Ålands lagtings bifall inhämtats i enlighet med 59 § 2 mom. självstyrelselagen. Lagtinget har gett sitt bifall till att Schengenavtalen träder i kraft i landskapet även till de delar avtalet berör områden som hör till landskapets lagstiftningskompetens. Till landskapets behörighetsområde hör främst Schengenavtalens bestämmelser om allmän ordning och säkerhet samt därtill anslutande datasekretessfrågor. Med anledning av Finlands anslutning till Schengenavtalen har polislagen, utlänningslagen, strafflagen, tvångsmedelslagen och skjutvapenlagen föreslagits ändrade (RP 20/1998). Frågan har även väckts huruvida självstyrelselagen för Åland bör ändras med anledning av Finlands inklusive Ålands anslutning till Schengenavtalen.

15.2. Behov av ändring

Schengenavtalen rör i huvudsak frågor som gränskontroll, visering, asylansökan och skjutvapen, vilka alla är områden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I avtalet ingår även bestämmelser om polisiärt samarbete mellan Schengenländernas polismyndigheter. Vidare ingår i avtalen bestämmelser om ett gemensamt databaserat informationssystem och om skydd av personuppgifter i anslutning till detta informationssystem. Schengenavtalen berör i dessa avseenden åtminstone delvis allmän ordning och säkerhet och frågor som rör datasekretess och personregister inom landskapsförvaltningen. Till sistnämnda delar faller avtalen under landskapets behörighet.

I samband med Finlands anslutning till Schengenavtalet har regeringen lämnat en förklaring avseende Åland. I förklaringen hänvisas till artikel 2 i det s.k. Ålandspro-

tokollet i fördraget om Finlands anslutning till EU. Förklaringen bekräftar att bestämmelserna i art. 2 i Ålandsprotokollet fortfarande skall följas när Schengenkonventionen börjar tillämpas. I praktiken innebär förklaringen att man noterar att det som en följd av skattegränsen mellan Åland och riket trots Schengenavtalens huvudprinciper kan förekomma granskning av resgods.

Lagtinget gav den 28 maj 1998 sitt bifall till att Schengenavtalen träder i kraft i landskapet till de delar avtalen berör områden som hör till landskapets lagstiftningskompetens. Eftersom riksdagen efter det att lagtinget lämnat sitt bifall beslutade att införa vissa tillägg i texten om godkännande av vissa bestämmelser i Schengenkonventionen och dess slutakt begärdes lagtingets bifall på nytt. Lagtinget gav den 10 september 1998 sitt bifall till den slutliga versionen av texten.

Vid behandlingen i Ålands lagting av Schengenavtalen konstaterade lagutskottet att Schengenavtalet inte torde innehålla några bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen. Därmed torde inte heller någon ändring av självstyrelselagen krävas med anledning av Finlands inklusive Ålands anslutning till Schengenavtalen. Däremot krävs vissa ändringar av annan landskapslagstiftning för att Schengenavtalens krav skall vara uppfyllda, men det ingår inte i denna arbetsgrupps uppdrag att utreda denna fråga.

15.3. Arbetsgruppens förslag

Schengenavtalen innehåller enligt arbetsgruppens bedömning inte några bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen och därför finns det inte heller behov av att ändra självstyrelselagen med anledning av Finlands inklusive Ålands anslutning till Schengensamarbetet.

16. Landskapets rätt att ordna rådgivande folkomröstningar

16.1. Bakgrund

I arbetsgruppens uppdrag ingick även en möjlighet att väcka förslag om andra behövliga lagändringar. Arbetsgruppen har med stöd av detta beslutat att utreda huruvida en bestämmelse om landskapets rätt att ordna rådgivande folkomröstningar borde införas i 18 § självstyrelselagen.

I gällande självstyrelselag ingår inte några bestämmelser om folkomröstningar. I regeringsformen infördes år 1987 (570/1987) en kompletterande bestämmelse (22 a §) om rådgivande folkomröstningar. Närmare bestämmelser ingår i lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar (571/1987). Senare har även i rikets kommunallag införts bestämmelser om rådgivande kommunala folkomröstningar (665/1990 och 365/1995). I 53 § i förslaget till ny grundlag ingår bestämmelser om rådgivande folkomröstningar som i sak motsvarar vad som sägs i den gällande regeringsformen.

Frågan om lagtingets behörighet att lagstifta om särskilda rådgivande folkomröstningar för landskapet Åland prövades i anslutning till förberedelserna för Finlands inträde i Europeiska unionen. Riksdagen beslöt då med stöd av 22 a § regeringsformen att anordna en riksomfattande folkomröstning om Finlands anslutning till unionen. Med beaktande av att lagtinget enligt självstyrelselagens 59 § skulle ge sitt bifall till Finlands anslutningsavtal med EU och då medlemskapet skulle komma att beröra ett flertal av landskapets behörighetsområden föreslog landskapsstyrelsen att lagtinget skulle anta en särskild landskapslag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Åland skall anslutas till Europeiska unionen. Stöd för lagtingets behörighet att lagstifta i frågan fann landskapsstyrelsen i 18 § 27 punkten självstyrelselagen, dvs. det ansågs vara fråga om en i självstyrelselagen inte nämnd angelägenhet som enligt grundsatserna i självstyrelselagen skall hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Lagtinget antog förslaget 15.6.1994.

Sedan Ålandsdelegationen och högsta domstolen avgett utlåtande i ärendet beslutade republikens president 16.9.1994 att hinder inte fanns för lagens ikraftträdande. I fråga om lagstiftningsbehörigheten konstaterade högsta domstolen att folkomröstningen endast skulle vara rådgivande och inte ingripa i det i självstyrelselagen föreskrivna sättet för fattande av beslut. Då lagtinget inte därigenom fråntogs den i 3 § 1 mom. självstyrelselagen givna rätten att företräda landskapet (i detta fall att bifalla anslutningsavtalet med EU) ansåg högsta domstolen att införande av bestämmelser om en rådgivande folkomröstning inte strider mot självstyrelselagen. Högsta domstolen yttrade sig inte om eventuella begränsningar i fråga om de områden landskapsomfattande folkomröstningar kan tänkas beröra. Några andra rådgivande folkomröstningar har inte heller därefter ordnats i landskapet.

I den nya kommunallagen för landskapet Åland (ÅFS 73/1997) ingår bestämmelser

om rådgivande kommunala folkomröstningar i en fråga som hör till kommunens uppgifter. Inte heller dessa bestämmelser har ansetts innebära ett överskridande av landskapets lagstiftningsbehörighet.

16.2. Behov av ändring och arbetsgruppens förslag

Riksdagen har ansett det motiverat att inrymma de centrala stadgandena om rådgivande folkomröstningar i regeringsformen eftersom det är fråga om ett principiellt viktigt arrangemang som kompletterar regeringsformens övriga bestämmelser om utövande av statsmakten. Med samma motiv föreslås motsvarande stadganden i förslaget till ny grundlag.

Med beaktande av den vikt riksdagen lagt vid att på grundlagsnivå reglera de allmänna förutsättningarna för rådgivande folkomröstningar kan det betraktas som en brist att det i självstyrelselagens behörighetsförteckning saknas uttryckliga bestämmelser om folkomröstningar. Arbetsgruppen föreslår därför att lagens 18 § kompletteras.

Arbetsgruppen har behandlat gränsdragningen mellan rådgivande folkomröstningar som anordnas i landskapet Åland med stöd av landskapslag och sådana riksomfattande omröstningar som anordnas med stöd av rikslagstiftning.

Den omständigheten att de grundläggande bestämmelserna om folkomröstningar intagits i grundlagen innebär inte någon förskjutning av behörigheten mellan rikets och landskapets myndigheter enligt självstyrelselagen, vilket även bekräftats genom republikens presidents beslut 16.9.1994 (se ovan). Lagtinget kan sålunda lagstifta om rådgivande folkomröstningar i angelägenheter inom landskapets behörighetsområde. Vidare kan den folkomröstning om inställningen till ett EU-medlemskap som föranstaltades år 1994 betraktas som ett exempel på att lagtinget redan har rätt att lagstifta också om att en folkomröstning skall kunna föranstaltas på Åland i en fråga som behörighetsmässigt kan anses vara av blandad natur. Omröstningen avsåg att utträna vilken åsikt den åländska befolkningen hade till ett EU-medlemskap som sådant, trots att många rättsområden som berördes av medlemskapet enligt självstyrelselagens behörighetsindelning var av rikslagstiftningsnatur. Arbetsgruppen anser att denna rätt att ordna folkomröstningar i frågor av blandad natur bör förtydligas genom att lagtexten kompletteras med bestämmelser om folkomröstningar.

Arbetsgruppen anser att lagtinget genom den föreslagna formuleringen även skall kunna besluta om en folkomröstning i en angelägenhet som är av rikslagstiftningsnatur i det fall saken har en direkt påverkan på förhållandena i landskapet. Exempel på detta kan vara planer på att anlägga ett kärnkraftverk på eller i omedelbar närhet av Åland eller förslag om överförande av lagstiftningsbehörighet i frågor av riksnatur till landskapet.

Arbetsgruppen har även berört behörighetsaspekterna i förhållande till de riksomfattande folkomröstningar som riksdagen beslutar om. Gruppen har övervägt en

strikt gränstragning så att en riksomfattande folkomröstning som berör en angelägenhet inom rikets behörighetsområde skulle bli tillämplig även i landskapet medan en folkomröstning i en angelägenhet som entydigt och uteslutande tillhör landskapets behörighetsområde inte skulle genomföras där. Gruppen har dock beslutat föreslå att alla riksomfattande folkomröstningar om vilka riksdagen beslutar skall beröra också landskapet Åland. Enligt lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar gäller samma regler för rösträtt som i riksdagsmannaval, dvs. alla finska medborgare som fyllt 18 år får delta. De lagstiftningsförslag som en riksomfattande folkomröstning kan föranleda föreläggs riksdagen där Åland är representerat genom en riksdagsman. Dessutom kan landskapsstyrelsen och lagtinget utgående från folkomröstningens utfall på Åland bedöma vilka lagstiftningsåtgärder som kan bli erforderliga i landskapet. Gruppen anser det därför inte motiverat att undanta landskapets röstberättigade invånare från rätten att delta i riksomfattande folkomröstningar även om den fråga som är föremål för omröstningen är att betrakta som en självstyrelseangelägenhet enligt självstyrelselagens behörighetsindelning. Rätten att delta i folkomröstning bör anses vara en sådan grundläggande rättighet som skall gälla alla medborgare i landet.

Av nämnda orsaker föreslår arbetsgruppen att 18 § 1 och 4 punkten kompletteras med bestämmelser om rådgivande folkomröstningar i landskapet. Förslaget är utformat så att ändringar av lagtexten i 27 § inte behöver företas.

16.3. Förslag till lagtext

Arbetsgruppen föreslår att 18 § 1 och 4 punkten självstyrelselagen ändras på följande sätt:

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om

1) lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; rådgivande folkomröstningar inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller om angelägenheter som annars är av särskild betydelse för landskapet, dock så att genomförandet av riksomfattande folkomröstningar även i landskapet inte inskränks härigenom; landskapsstyrelsen och under denna lydande myndigheter och inrättningar,

4) kommunindelning, kommunala val, rådgivande kommunala folkomröstningar, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare;

Sammanställning av arbetsgruppens lagförslag

Förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland (1144/1991)

4 kap.

Landskapets behörighet

17 §

Stiftande av landskapslagar

Lagtinget stiftar lagar för landskapet (*landskapslagar*).

Beslut om antagande av en landskapslag skall tillställas justitieministeriet och Ålandsdelegationen. Ålandsdelegationen avger utlåtande till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president.

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om

1) lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; rådgivande folkomröstningar inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller om angelägenheter som annars är av särskild betydelse för landskapet, dock så att genomförandet av riksomfattande folkomröstningar även i landskapet inte inskränks härigenom; landskapsstyrelsen och under denna lydande myndigheter och inrättningar,

4) kommunindelning, kommunala val, rådgivande kommunala folkomröstningar, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare;

I en landskapslag kan för vinnande av enhetlighet och överskådlighet tas in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i rikslag. Intagande av sådana bestämmelser i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

19 §

Lagstiftningskontrollen

Republikens president kan förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet genom att lagstifta i en fråga som enligt denna lag hör till rikets behörighet.

Utöver vad som sägs i 1 mom. har republikens president befogenhet att förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att landskapslagen rör Finlands inre eller yttre säkerhet.

Presidentens beslut om att en landskapslag helt eller delvis skall förfalla skall fattas inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet. Innan presidenten fattar ett sådant beslut skall utlåtande av högsta domstolen inhämtas.

När presidenten har beslutat att inte inlägga veto eller har förordnat att en landskapslag skall förfalla, skall landskapsstyrelsen underrättas om detta. Gäller presidentens veto endast en viss del av en landskapslag, skall landskapsstyrelsen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om landskapslagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

20 §

Ikraftträdande av landskapslagar

Landskapslagarna utfärdas av landskapsstyrelsen. En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapslagen, skall landskapsstyrelsen bestämma den.

Har en landskapslag inte publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras.

Förutsätter ett anslag i landskapets budget lagstiftningsåtgärder och finns det därför eller av någon annan anledning särskilda skäl att en landskapslag träder i kraft omedelbart, kan det i landskapslagen bestämmas att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat sitt beslut om utövande av vetorätt. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen helt eller delvis skall förfalla, skall landskapsstyrelsen genast, i den ordning som gäller publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den har förfallit och att rättsverkningarna har återgått.

25 §

Förvaltningsrättskipningen

Besvär över lagligheten av landskapsstyrelsens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär över beslut som landskapsstyrelsen fattat i pensionsärenden anföras dock hos försäkringsdomstolen. I landskapsstyrelsens beslut i utnämningsärenden får ändring inte sökas genom besvär.

5 kap.

Rikets behörighet

27 §

Rikets lagstiftningsbehörighet

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om

4) förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.,

9 kap.

Internationella fördrag

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till detta.

En fördragsbestämmelse som står i strid med denna lag träder i kraft i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen, och lagtinget ger sitt bifall med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Beslut om godkännande av en fördragsbestämmelse som gäller det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter fattas dock med enkel majoritet i riksdagen, om inte något annat följer av grundlagen.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall som avses i 1 mom.

9 a kap.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

59 a §

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och Europeiska gemenskapens gemensamma politik är lagstiftningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i denna lag.

59 b §

Beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen

Landskapsstyrelsen skall underrättas om de ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner, om saken faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att delta när sådana ärenden bereds vid statsrådet.

Landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid utformningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland. Landskapsstyrelsen skall ges tillfälle att delta i beredningen inom Europeiska unionen i ärenden som är av vikt för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att stå i direkt kontakt med Europeiska gemenskapernas kommission i ärenden som hör till landskapets behörighet.

59 c §

Fördelningen av förvaltningsbehörigheten i ärenden som gäller Europeiska unionen

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik är den nationella förvaltningsbehörigheten delad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av 23 och 30 §.

Förutsätter gemenskapsrätten nationella förvaltningsåtgärder i medlemsstaten och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag delad mellan landskapet och riket, skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om åtgärderna är beroende av varandra eller om endast en gemensam åtgärd kan vidtas för hela medlemsstaten. Är landskapsstyrelsen och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

Landskapet utser inom sitt behörighetsområde de myndigheter som i landskapet skall handha förvaltningsuppgifter som gemenskapsrätten förutsätter. Får en medlemsstat enligt gemenskapsrätten ha endast en förvaltningsmyndighet och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag fördelad mellan landskapet och riket, utser

riket myndigheten i fråga. Landskapsstyrelsen formulerar, till den del saken rör landskapet, innehållet i de beslut som myndigheten skall fatta eller de åtgärder den skall vidta. Förvaltningsbehörigheten kan i dessa fall även överföras på det sätt som avses i 32 §.

59 d §

Rätt att föra talan

Om Europeiska gemenskapernas kommission riktar förfrågningar angående genomförandet av medlemsstatens skyldigheter i landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

Har talan väckts vid Europeiska gemenskapernas domstol i ett ärende som gäller landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

59 e §

Europeiska gemenskapens regionkommitté

Till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté skall föreslås en kandidat som landskapsstyrelsen utser.

59 f §

Standardbelopp, viten och ansvarsfördelning

Om Europeiska gemenskapernas domstol har dömt Finland att betala ett standardbelopp, vite eller något liknande belopp, kan riket kräva ersättning av landskapet till den del beloppet eller vitet har dömts ut till följd av en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida.

Angående landskapets ansvar för skada till följd av att gemenskapsrätten har genomförts bristfälligt eller oriktigt gäller vad som sägs i 61 a §.

Har Finland i egenskap av medlemsstat i Europeiska unionen ålagts att betala tillbaka medel till Europeiska gemenskaperna, kan riket kräva tillbaka beloppet av landskapet, om medlen förvaltas eller övervakas av landskapet.

10 kap.
Särskilda stadganden

61 a §

Fördelning av ansvar som följer av internationella förpliktelser

Om ett yrkande på ersättning för skada grundar sig på att gemenskapsrätten eller en internationell förpliktelse har uppfyllts bristfälligt eller oriktigt inom områden som hör till landskapets behörighet, skall yrkandet riktas mot landskapet.

Landskapet har regressrätt gentemot riket till den del skadan har uppkommit till följd av en riksmyndighets åtgärd eller underlåtenhet.

62 §

Meningsskiljaktighet i vissa fall

Meningsskiljaktigheter mellan landskapet och riket i frågor som avses i 59 f § 1 och 3 mom. samt 61 a § 2 mom. avgörs av Ålandsdelegationen. Beslutet kan inom 60 dagar överklagas genom besvär hos högsta domstolen.

Parallelltext

Gällande lydelse:

17 §

Stiftande av landskapslagar

Lagtinget stiftar lagar för landskapet
(*landskapslagar*).

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i
fråga om

1) lagtingets organisation och uppgifter
samt val av lagtingets ledamöter; land-
skapsstyrelsen och under denna lydande
myndigheter och inrättningar,

4) kommunindelning, kommunala val,
kommunernas förvaltning, kommunernas
tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för
kommunernas anställda, disciplinär bestraff-
ning av kommunernas tjänsteinnehavare,

(jfr nuvarande 19 § 3 mom.)

Föreslagen lydelse:

17 §

Stiftande av landskapslagar

Lagtinget stiftar lagar för landskapet
(*landskapslagar*).

*Beslut om antagande av en landskapslag
skall tillställas Ålandsdelegationen och
justitieministeriet. Ålandsdelegationen avger
utlåtande till justitieministeriet innan beslu-
tet föredras för republikens president.*

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i
fråga om

1) lagtingets organisation och uppgifter
samt val av lagtingets ledamöter; *rådgivande
folkomröstningar inom rättsområden som
hör till landskapets lagstiftningsbehörighet
eller om angelägenheter som annars är av
särskild betydelse för landskapet, dock så att
genomförandet av riksomfattande folkom-
röstningar även i landskapet inte inskränks
härigenom*; landskapsstyrelsen och under
denna lydande myndigheter och inrättningar,

4) kommunindelning, kommunala val,
rådgivande kommunala folkomröstningar,
kommunernas förvaltning, kommunernas
tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för
kommunernas anställda, disciplinär bestraff-
ning av kommunernas tjänsteinnehavare;

*I en landskapslag kan för vinnande av
enhetlighet och överskådlighet tas in bestäm-
melser av rikslagstiftningsnatur som i sak
överensstämmer med motsvarande bestäm-
melser i rikslag. Intagande av sådana be-
stämmelser i en landskapslag medför inte
ändring i fördelningen av lagstiftningsbehö-
righeten mellan riket och landskapet.*

Beslut om antagande av landskapslag skall tillställas justitieministeriet, samt Ålandsdelegationen som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president.

Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet förordna att lagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del.

I en landskapslag kan för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Upptagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

När republikens president har förordnat att en landskapslag skall förfalla eller har beslutat att inte inlägga veto, skall landskapsstyrelsen underrättas om detta.

Gäller presidentens veto endast en viss del av en landskapslag, skall landskapsstyrelsen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om landskapslagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

Landskapslagarna utfärdas av landskapsstyrelsen. Har lagtinget inte bestämt när en landskapslag träder i kraft, skall landskapsstyrelsen fatta beslut om detta.

Republikens president kan förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet genom att lagstifta i en fråga som enligt denna lag hör till rikets behörighet.

Utöver vad som sägs i 1 mom. har republikens president befogenhet att förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att landskapslagen rör Finlands inre eller yttre säkerhet.

Presidentens beslut om att en landskapslag helt eller delvis skall förfalla skall fattas inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet. Innan presidenten fattar ett sådant beslut skall utlåtande av högsta domstolen inhämtas.

När presidenten har beslutat att inte inlägga veto eller har förordnat att en landskapslag skall förfalla, skall landskapsstyrelsen underrättas om detta. Gäller presidentens veto endast en viss del av en landskapslag, skall landskapsstyrelsen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om landskapslagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

Landskapslagarna utfärdas av landskapsstyrelsen. *En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapslagen, skall landskapsstyrelsen bestämma den.*

Har en landskapslag inte publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras.

Förutsätter ett anslag i landskapets budget lagstiftningsåtgärder och finns det därför eller av någon annan anledning särskilda skäl att en landskapslag träder i kraft omedelbart, kan det i landskapslagen bestämmas att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat sitt beslut om utövande av vetorätt. Om presidenten därefter förordnar

att landskapslagen helt eller delvis skall förfalla, skall landskapsstyrelsen genast, i den ordning som gäller publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den har förfallit och att rättsverkningarna har återgått.

25 §

Förvaltningsrättskipningen

Besvär över lagligheten av landskapsstyrelsens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. I landskapsstyrelsens beslut i utnämningsärenden får ändring inte sökas genom besvär.

Besvär över lagligheten av landskapsstyrelsens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär över beslut som landskapsstyrelsen fattat i pensionsärenden anføres dock hos försäkringsdomstolen. I landskapsstyrelsens beslut i utnämningsärenden får ändring inte sökas genom besvär.

27 §

Rikets lagstiftningsbehörighet

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om

4) förhållandet till utländska makter med beaktande av stadgandena i 9 kap.,

4) förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med denna lag, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning som stadgas i 67 och 69 §§ riksdagsordningen samt 69 § i denna lag.

Om ett fördrag innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, skall lagtinget för att bestämmelsen skall bli gällande i landskapet ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall som avses i 2 mom.

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till detta.

En fördragsbestämmelse som står i strid med denna lag träder i kraft i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen, och lagtinget ger sitt bifall med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Beslut om godkännande av en fördragsbestämmelse som gäller det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlännningar eller utländska myndigheter fattas dock med enkel majoritet i riksdagen, om inte något annat följer av grundlagen.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall som avses i 1 mom.

9 a kap.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

59 a §

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket

Landskapsstyrelsen skall underrättas om ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner, om saken faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet.

Landskapsstyrelsen har rätt att delta när de ärenden som avses i 1 mom. bereds vid statsrådet.

59 b §

Tillämpning av Europeiska gemenskapens gemensamma politik

Landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland.

9 a kap.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

59 a §

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och Europeiska gemenskapens gemensamma politik är lagstiftningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i denna lag.

59 b §

Beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen

Landskapsstyrelsen skall underrättas om de ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner, om saken faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att delta när sådana ärenden bereds vid statsrådet.

Landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid utformningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland. *Landskapsstyrelsen skall ges tillfälle att delta i beredningen inom Europeiska unionen i ärenden som är av vikt för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att stå i direkt kontakt med Europeiska gemenskapernas kommission i ärenden som hör till landskapets behörighet.*

59 c §

Fördelningen av förvaltningsbehörigheten i ärenden som gäller Europeiska unionen

Vid genomförandet av gemenskapsrätten och tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik är den nationella förvaltningsbehörigheten delad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av 23 och 30 §.

Förutsätter gemenskapsrätten nationella förvaltningsåtgärder i medlemsstaten och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag delad mellan landskapet och riket, skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om åtgärderna är beroende av varandra eller om endast en gemensam åtgärd kan vidtas för hela medlemsstaten. Är landskapsstyrelsen och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

Landskapet utser inom sitt behörighetsområde de myndigheter som i landskapet skall handha förvaltningsuppgifter som gemenskapsrätten förutsätter. Får en medlemsstat enligt gemenskapsrätten ha endast en förvaltningsmyndighet och är förvaltningsbehörigheten enligt denna lag fördelad mellan landskapet och riket, utser riket myndigheten i fråga. Landskapsstyrelsen formulerar, till den del saken rör landskapet, innehållet i de beslut som myndigheten skall fatta eller de åtgärder den skall vidta. Förvaltningsbehörigheten kan i dessa fall även överföras på det sätt som avses i 32 §.

59 d §

Rätt att föra talan

Om Europeiska gemenskapernas kommission riktar förfrågningar angående genomförandet av medlemsstatens skyldigheter i landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

Har talan väckts vid Europeiska gemenskapernas domstol i ett ärende som gäller landskapet, formulerar landskapsstyrelsen tillsammans med riksmyndigheterna svaret till den del saken hör till landskapets behörighetsområde.

59 c §

Europeiska gemenskapens regionkommitté

Till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté skall föreslås en kandidat som landskapsstyrelsen utser

59 e §

Europeiska gemenskapens regionkommitté

Till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté skall föreslås en kandidat som landskapsstyrelsen utser.

59 f §

*Standardbelopp, viten och
ansvarsfördelning*

Om Europeiska gemenskapernas domstol har dömt Finland att betala ett standardbelopp, vite eller något liknande belopp, kan riket kräva ersättning av landskapet till den del beloppet eller vitet har dömts ut till följd av en åtgärd eller underlåtenhet från landskapets sida.

Angående landskapets ansvar för skada till följd av att gemenskapsrätten har genomförts bristfälligt eller oriktigt gäller vad som sägs i 61 a §.

Har Finland i egenskap av medlemsstat i Europeiska unionen ålagts att betala tillbaka medel till Europeiska gemenskaperna, kan riket kräva tillbaka beloppet av landskapet, om medlen förvaltas eller övervakas av landskapet.

10 kap.

Särskilda stadganden

10 kap.

Särskilda stadganden

61 a §

*Fördelning av ansvar som följer av
internationella förpliktelser*

Om ett yrkande på ersättning för skada grundar sig på att gemenskapsrätten eller en internationell förpliktelse har uppfyllts bristfälligt eller oriktigt inom områden som hör till landskapets behörighet, skall yrkandet riktas mot landskapet.

Landskapet har regressrätt gentemot riket till den del skadan har uppkommit till följd av en riksmyndighets åtgärd eller underlåtenhet.

(nytt 2 mom.)

*Meningskiljaktigheter mellan landska-
pet och riket i frågor som avses i 59 f § 1 och
3 mom. Samt 61 a § 2 mom. avgörs av
Ålandsdelegationen. Beslutet kan inom 60
dagar överklagas genom besvär hos högsta
domstolen.*

Suomenkielinen yhteenveto

(Työryhmä ei ole käsitellyt suomenkielistä yhteenvetoa)

Oikeusministeriö asetti 17.12.1997, asian oltua käsiteltävänä valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä neuvoteltuaan Ahvenanmaan maakuntahallituksen kanssa, työryhmän Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi. Työryhmän kokoonpano oli:

Puheenjohtaja

Lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren (Oikeusministeriö)

Jäsenet

Maakuntapäivien sihteeri Lars Ingmar Johansson

Kansliapäällikkö Peter Lindbäck (Ahvenanmaan maakuntahallitus)

Finanssipäällikkö Dan E. Eriksson (Ahvenanmaan maakuntahallitus)

EU-koordinaattori Janina Groop (Ahvenanmaan maakuntahallitus)

Vanhempi hallitussihteeri Seija Kivinen (Valtiovarainministeriö)

Hallitusneuvos Hillel Skurnik (Valtiovarainministeriö)

Lähetystöneuvos Päivi Luostarinen (Ulkoasiainministeriö)

Linjanjohtaja Ora Meres-Wuori (Ulkoasiainministeriö)

Ylijohtaja Seppo Havu (Maa- ja metsätalousministeriö)

Lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta (oikeusministeriö)

Sihteeri Michaela Segerström (Ahvenanmaan maakuntahallitus)

Janina Groop nimitettiin 1.11.1998 lähtien Suomen Brysselin pysyvän edustuston erityisasiantuntijaksi. *Peter Lindbäck* nimitettiin 1.4.1999 lähtien Ahvenanmaan maaheraksi. *Seija Kivinen* nimitettiin 1.3.1999 lähtien Suomen Brysselin pysyvän edustuston erityisasiantuntijaksi, eikä ole sen jälkeen voinut osallistua työryhmän työskentelyyn.

Työryhmän toimeksiantoon kuului 13 kohtaa. Lisäksi työryhmä saattoi esittää ehdotuksia muistakin havaitsemistaan lainsäädäntötarpeista. Tässä yhteenvedossa työryhmän ehdotukset esitellään lyhyesti erikseen toimeksiantoa seuraten.

1. Minkälaisia säännöksiä tarvitaan Euroopan yhteisön rahastoista tulevien varojen tulouttamisessa Suomessa. Tarvitaanko erityisiä säännöksiä maakunnan ja valtakunnan vastuusta rahojen valvonnassa sekä vahingonkorvausvastuusta? Työryhmän tulee ottaa huomioon valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1996:23.

Työryhmä toteaa, että EY:n rahastoista tulevien varojen ottaminen valtion talousarvioon määräytyy hallitusmuodon säännösten mukaan. Ahvenanmaan maakunnalle suoraan kuuluvat varat eivät ole valtion tuloa, eikä niitä sen vuoksi tule ottaa valtion talousarvioon, vaan ne kanavoidaan suoraan maakunnalle. Valtion talousarvion laatimista koskeviin ohjeisiin olisi tästä otettava selkeät määräykset.

Kysymys maakunnan vastuusta olisi työryhmän ehdotuksen mukaan ratkaistava siten, että itsehallintolakiin lisätään säännös, jonka mukaan valtakunnalla on oikeus periä takaisin varoja maakunnalta, jos Suomen valtio on EU:n jäsenvaltion vastuun perusteella velvoitettu maksamaan varoja takaisin EY:lle ja takaisin maksettujen varojen hallinnointi tai valvonta on kuulunut maakunnalle (ehdotuksen 59 f §:n 3 momentti). Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi mahdolliset erimielisyydet maakunnan ja valtakunnan välisestä vastuunjaosta. Sen päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan oikeuteen (ehdotuksen 62 §:n 2 momentti).

2. Onko nykyinen lainvalvontamenettely sopiva varsinkin budjettilakeja ja yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa koskevissa asioissa? Tarvitaanko erityisiä säännöksiä maakunnan vastuusta puuttuvasta tai virheellisestä yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta?

Työryhmä ehdottaa lainvalvontamenettelyn muuttamista siten, että tasavallan presidentti ei pääsääntöisesti tutkisi, onko maakuntapäivien säätämä laki sopusuunnassa kansainvälisten veloitteiden kanssa. Ehdotus perustuu yhtäältä siihen, että ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että presidentti arvioisi maakuntalakien suhdetta kansainvälisiin veloitteisiin ja siten myös kantaisi vastuuta maakuntalakien oikeellisuudesta, ja toisaalta siihen, että kansainväliset järjestelmät, esim. Euroopan unionin valvontajärjestelmä, koskevat myös maakuntalakeja. Maakuntalain voimaantuloa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ne selkeästi vastaisivat uudesta perustuslaista ilmeneviä periaatteita. Ehdotukset sisältyvät 17, 19 ja 20 §:ään.

Ns. budjettilakien osalta ehdotetaan järjestelmää, jonka mukaan laki voisi tulla voimaan jo ennen kuin presidentti on tehnyt veto-oikeuden käyttämistä koskevan päätöksensä. Budjettilailla tarkoitetaan maakuntalakia, joka liittyy maakunnan talousarvioon otettavaan määrärahaan. Ehdotus sisältyy 20 §:n 3 momenttiin. Myös eräät muut maakuntalait, esim. EY-oikeuden edellyttämä maakuntalainsäädäntö, voitaisiin kiireellisissä tapauksissa saattaa voimaan heti.

Työryhmä ehdottaa myös säännöksiä maakunnan vastuusta yhteisön oikeuden puuttuvasta tai virheellisestä toimeenpanosta. Säännökset sisältyvät ehdotet-

tuun 61 a §:ään. Korvausvaatimus, joka perustuu siihen, että yhteisön oikeudesta tai kansainvälisistä velvoitteista johtuvat velvollisuudet on maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa täytetty puutteellisesti tai virheellisesti, olisi kohdistettava maakuntaan, eli maakuntahallitukseen. Maakunnalla olisi oikeus vaatia suorittamansa korvaus takaisin valtakunnalta siltä osin kuin vahinko on syntynyt valtakunnan viranomaisen toimien tai laiminlyöntien seurauksena. Mahdolliset erimielisyydet ratkaisisi Ahvenanmaan valtuuskunta, jonka päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Työryhmä ehdottaa myös säännöksiä, joiden mukaan maakunnalla olisi vastuu EY:n tuomioistuimen tuomitsemista hyvityksistä, uhkasakoista tai vastaavista rahamääristä siltä osin kuin tuomio on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Samoin valtakunnalla olisi oikeus periä takaisin maakunnalta varoja, jotka Suomen valtio on jäsenvaltion vastuun perusteella velvoitettu maksamaan takaisin EY:lle. Ehdotetut säännökset sisältyvät 59 f §:ään.

3. Tarvitaanko kansallisia säännöksiä kalastuskiintiöiden jakamisesta ja miten säännökset siinä tapauksessa voitaisiin muotoilla?

Työryhmän käsityksen mukaan itsehallintolaissa ei ole mahdollista säätää kalastuskiintiöiden jakamisesta. Asia on laadultaan sellainen, että se on ratkaistava yhteisymmärryksessä joko asiasta sopimalla taikka ns. sopimusasetuksen avulla. Mietintöön jätetyn eriyvän mielipiteen mukaan Suomen saaman kalastuskiintiön ajallisesta tai alueellisesta jakamisesta päättämisen tulisi kuulua valtakunnan toimivaltaan.

4. Ovatko säännökset Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta EU-asioiden käsitteeseen toimineet tarkoitetulla tavalla vai onko niitä tarvetta tarkistaa?

Työryhmä on selvittänyt nykyisten säännösten toimivuutta ja on todennut, että maakunnan osallistumismahdollisuuksia tuskin voidaan parantaa lainsäädäntöä muuttamalla. Sen sijaan työryhmä ehdottaa erilaisia käytännön toimenpiteitä. Lisäksi kohdassa 13 selostettavat muutosehdotukset, jotka koskevat itsehallintolain 9 a lukua, parantaisivat välillisesti maakunnan osallistumismahdollisuuksia.

5. Voitaisiinko maakunnan toimivaltaa lisätä siten, että maakunta voisi solmia yksinomaan maakuntaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia valtiollaan suostumuksella?

Työryhmän käsityksen mukaan nykyiset säännökset maakunnan osallistumisesta kansainvälisten sopimusten valmisteluun ovat riittävät.

6. Voidaanko itsehallintolain 59 §:ää muuttaa siten, että kansainvälinen sopimus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siinäkin tapauksessa, että sopimus velvoittaa maakunnan viranomaisia käyttämään kansainvälisissä suhteissa muuta kieltä kuin ruotsia?

Työryhmä ehdottaa itsehallintolain 59 §:n muuttamista niin, että kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä tarkoittava laki voitaisiin käsitellä eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siitä huolimatta, että sopimus sisältää määräyksen, jonka mukaan maakunnan viranomaisten tulee yhteydenpidossa ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin käyttää muuta kieltä kuin ruotsia.

Työryhmä ehdottaa myös maakunnan suostumuksen hankkimista koskevan menettelyn yksinkertaistamista siten, että suostumusta ei aina tarvitsisi pyytää uudelleen, vaikka lakiehdotus muuttuisi eduskuntakäsittelyn aikana.

7. Miten maakunnan mahdollisuuksia vaikuttaa laivojen muonitusta koskeviin valtakunnan säännöksiin voitaisiin turvata?

Työryhmä toteaa asian liittyvän läheisesti muuhun verotusta koskevaan lainsäädäntöön. Työryhmän toimeksiantoon ei kuullut sen selvittäminen, tulisiko maakunnan vaikutusmahdollisuuksia verotuksen alalla yleisemminkin lisätä. Tästä syystä myöskään muonitukseen liittyviä säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi.

8. Voidaanko itsehallintolakia muuttaa siten, että vakuutusosoikeus olisi valitusinstanssi maakuntahallituksen eläkepäätöksiä koskevissa asioissa?

Työryhmä ehdottaa itsehallintolain 25 §:n 2 momentin muuttamista siten, että maakuntahallituksen eläkeasioissa tekemistä päätöksistä ei enää valitettaisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaan vakuutusosoikeuteen. Näin valitustietä eläkeasioissa koskeva sääntely olisi yhtenäinen koko maassa.

9. Aiheuttaako Euroopan rahaliiton (EMU) toteutuminen tarvetta muuttaa itsehallintolakia?

Työryhmän käsityksen mukaan Euroopan rahaliiton toteutuminen ei edellytä itsehallintolain muuttamista.

10. Aiheuttaako Schengenin sopimus tarvetta muuttaa itsehallintolakia?

Työryhmän käsityksen mukaan Schengenin sopimuksen voimaantulo ei edellytä itsehallintolain muuttamista.

11. Minkälaisia itsehallintolain muutostarpeita aiheuttaa ehdotus uudeksi perustuslaiksi?

Työryhmä luovutti kesällä 1998 väliraportin, jossa ehdotettiin itsehallintolakiin tehtäväksi uudesta perustuslaista johtuvat muutokset. Hallituksen esitys annettiin syksyllä 1998 (HE 147/1998 vp). Esitys hyväksyttiin lepäämään yli vaalien. Ahvenanmaan maakuntapäivillä asia ei vielä ole loppuunkäsitelty.

12. Tulisiko nimitys "maakuntahallitus" muuttaa?

Ahvenanmaan maakuntahallitus on esittänyt nimenmuutosta sen johdosta, että nykyiset maakuntien liitot ovat ottaneet käyttöönsä nimityksen "landskapsstyrelse / maakuntahallitus".

Työryhmä ehdottaa nimitystä "Ålands landskapsregering – Ahvenanmaan maakunnanhallitus".

13. Voidaanko itsehallintolakia täydentää säännöksellä, jonka mukaan lainsäädäntö- ja hallintovallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä ei muutu Euroopan unionin jäsenyyden johdosta? Miten käytännössä voidaan huolehtia siitä, että maakunta säilyttää hallintovaltansa yhteisön säännösten tai kansainvälisten sopimusten soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä?

Työryhmä ehdottaa itsehallintolain 9 a luvun uudistamista kokonaisuudessaan. Pykäläehdotukset (59 a – 59 f §) sisältävät säännöksiä lainsäädäntövallan ja hallintovallan jakautumisesta maakunnan ja valtakunnan välillä EU-asioissa.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin lähtökohtana oli, että itsehallintolain mukainen toimivallanjako maakunnan ja valtakunnan välillä ei muuttuisi EU-jäsenyyden johdosta. Hallintovallan jakautuminen on kuitenkin käytännössä ollut ongelmallinen eräissä tilanteissa.

Niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa yhteisön oikeuden mukaan ei voida tehdä useita kansallisia päätöksiä taikka esim. nimetä useita kansallisia viranomaisia, ehdotetaan yksityiskohtaisia säännöksiä kansallisesta päätöksenteosta. Tavoitteena on, että maakunta ja valtakunta pyrkisiät asioista yhteisymmärrykseen. Jos voidaan nimetä ainoastaan yksi kansallinen viranomainen, viranomaisesta määrääminen kuuluisi valtakunnalle mutta maakuntahallitus muodostaisi tämän viranomaisen päätösten ja toimenpiteiden sisällön siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Työryhmä ehdottaa myös säännöstä maakuntahallituksen oikeudesta olla suoraan yhteydessä EY:n komissioon (59 b §:n 2 momentti), sekä säännöksiä puhevaltan käyttämisestä valvonta- ja tuomioistuinasioissa (59 d §).

Työryhmän säännösehdotukset

(Työryhmä ei ole käsitellyt suomenkielistä käännöstä)

Ehdotus Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muuttamiseksi

4 luku

Maakunnan toimivalta

17 §

Maakuntalakien säätäminen

Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (*maakuntalait*).

Päätös maakuntalain hyväksymisestä on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Ahvenanmaan valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen sen esittelemistä tasavallan presidentille.

18 §

Maakunnan lainsäädäntövalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia; neuvoa-antavia kansanäänestyksiä maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvalla oikeudenalalla sekä asioista, jotka muutoin ovat maakunnalle erityisen tärkeitä, rajoittamatta kuitenkaan valtakunnanlaajuisten kansanäänestysten toimeenpanoa myös maakunnassa; maakuntahallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia,

4) kuntajakoa, kunnallisvaaleja, neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille;

Maakuntalakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä. Tällaisten säännösten ottaminen maakuntalakiin ei muuta valtakunnan ja maakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa.

19 §

Lainsäädäntövalvonta

Tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa säätämällä asiasta, joka tämän lain mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntalain koskevan Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Presidentin on tehtävä päätöksensä maakuntalain määräämisestä kokonaan tai osittain raukeamaan neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Ennen presidentin tällaista päätöstä asiasta on hankittava korkeimman oikeuden lausunto.

Kun presidentti on päättänyt olla käyttämättä veto-oikeuttaan tai on määrännyt maakuntalain raukeamaan, on tästä ilmoitettava maakuntahallitukselle. Jos presidentti on määrännyt, että maakuntalaki raukeaa vain eräiltä osin, maakuntahallituksen omi maakuntalaissa säädettävällä tavalla ratkaistava, tuleeko laki muilta osin voimaan vai raukeako se kokonaisuudessaan.

20 §

Maakuntalain voimaantulo

Maakuntahallitus julkaisee maakuntalait. Maakuntalaki tulee voimaan maakuntapäivien määräämänä ajankohtana. Jollei ajankohdasta ole säädetty maakuntalaissa, maakuntahallitus määrää siitä.

Jollei maakuntalakia ole julkaistu viimeistään määrättyinä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

Jos lainsäädäntötoimenpide liittyy maakunnan talousarvioon otettavaan määrärahaan ja tämän taikka jonkin muun seikan vuoksi maakuntalain välittömälle voimaantulolle on erityisiä syitä, maakuntalaissa voidaan säätää, että laki tulee kokonaan tai osittain voimaan jo ennen kun tasavallan presidentti on tehnyt veto-oikeuden käyttämistä koskevan päätöksensä. Jos presidentti lain voimaantulon jälkeen määrää maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, maakuntahallituksen tulee välittömästi ilmoittaa maakuntalakien julkaisemistapaa noudattaen maakuntalain tai sen osan raukeamisesta ja oikeusvaikutusten peruuntumisesta.

25 §

Hallintolainkäyttö

Maakuntahallituksen päätöksen laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntahallituksen eläkeasiassa tekemästä päätöksestä valitetaan kuitenkin vakuutusoikeuteen. Maakuntahallituksen päätökseen nimitysasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

5 luku

Valtakunnan toimivalta

27 §

Valtakunnan lainsäädäntövalta

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

4) suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset;

9 luku

Kansainväliset sopimukset

59 §

Kansainvälisten sopimusten voimaantulo

Jos Suomen vieraan valtion kanssa tekemä sopimus sisältää määräyksen tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, määräys tulee voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät on antanut siihen suostumuksensa.

Sopimuksen tämän lain säännösten kanssa ristiriidassa oleva määräys tulee voimaan maakunnassa vain, jos voimaantulosta säädetään siinä järjestyksessä säädetyllä lailla, jossa perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan käsitellään lakiehdotukset perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta, ja maakuntapäivät on antanut suostumuksensa vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Jos sopimusmääräys koskee sitä kieltä, jota maakunnan viranomaisten tulee käyttää yhteydenpidossa ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin, eduskunnan päätös tehdään kuitenkin yksinkertaisella enemmistöllä, jollei perustuslaista muuta johdu.

Maakuntapäivät voi valtuuttaa maakuntahallituksen antamaan 1 momentissa tarkoitetun hyväksymisen.

9 a luku
Euroopan unionia koskevat asiat

59 a §

Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako

Lainsäädäntövalta yhteisön oikeutta ja Euroopan yhteisön yhteistä politiikkaa toimeenpantaessa jakautuu maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin tässä laissa säädetään.

59 b §

Euroopan unionia koskevien asioiden valmistelu

Maakuntahallitukselle on tiedotettava Euroopan unionin toimielimissä valmisteltavista asioista, jos kysymys kuuluu maakunnan toimivaltaan tai muuten saattaa olla maakunnalle erityisen tärkeä. Maakuntahallituksella on oikeus osallistua tällaisten asioiden valmisteluun valtioneuvoston piirissä.

Maakuntahallitus muodostaa, siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan, Suomen kansalliset kannanotot, jotka koskevat Euroopan yhteisön yhteisen politiikan muotoutumista Ahvenanmaalla. Maakuntahallitukselle on varattava tilaisuus osallistua maakunnalle tärkeiden asioiden valmisteluun Euroopan unionin piirissä. Maakuntahallituksella on oikeus olla suoraan yhteydessä Euroopan yhteisöjen komissioon maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioista.

59 c §

Toimivallanjako Euroopan unionia koskeviin asioihin liittyvissä hallintoasioissa

Kansallinen toimivalta hallintoasioissa yhteisön oikeutta toimeenpantaessa ja Euroopan yhteisön yhteistä politiikkaa sovellettaessa jakautuu maakunnan ja valtakunnan välillä 23 ja 30 §:ssä säädetyllä tavalla.

Tilanteessa, jossa yhteisön oikeus edellyttää kansallisiin hallintotoimiin ryhtymistä jäsenvaltiossa ja toimivalta hallintoasioissa on tämän lain mukaan jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä, maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiltä edellytettävät toimet ovat toisistaan riippuvaisia tai jos jäsenvaltiolta edellytetään yhtä yhteistä toimenpidettä. Jos maakuntahallitus ja valtakunnan viranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä, mihin toimiin tulisi ryhtyä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositusta asian ratkaisemiseksi.

Niistä viranomaisista määrääminen, jotka maakunnassa huolehtivat yhteisön oikeuden edellyttämistä, maakunnan toimivallan piiriin kuuluvista hallintotehtävistä,

kuuluu maakunnalle. Jos yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltio voi määrätä tehtävistä huolehtimaan vain yhden hallintoviranomaisen ja toimivalta hallintoasioissa on tämän lain mukaan jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä, viranomaisesta määrääminen kuuluu valtakunnalle. Maakuntahallitus muodostaa, siltä osin kuin asia koskee maakuntaa, tämän viranomaisen päätösten ja toimenpiteiden sisällön. Toimivaltaa näissä hallintoasioissa on myös mahdollista siirtää 32 §:ssä säädetyllä tavalla.

59 d §

Puhevallan käyttäminen

Vastattaessa Euroopan yhteisöjen komission tiedusteluihin, jotka koskevat jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämistä maakunnassa, vastauksen sisällön, siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan, muodostaa maakuntahallitus yhdessä valtakunnan viranomaisten kanssa.

Jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu kanne maakuntaa koskevassa asiassa, vastauksen, siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivallan piiriin, muodostaa maakuntahallitus yhdessä valtakunnan viranomaisten kanssa.

59 e §

Euroopan yhteisön alueiden komitea

Yhdeksi Suomen edustajista Euroopan yhteisön alueiden komiteassa on ehdotettava maakuntahallituksen nimeämää ehdokasta.

59 f §

Kiinteämääräinen hyvitys, uhkasakko ja vastuunjako

Jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, valtakunnalla on oikeus vaatia maakunnalta korvausta suorittamastaan määrästä siltä osin kuin määrien maksettavaksi tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä.

Maakunnan vastuusta vahingosta, joka johtuu yhteisön oikeuden puutteellisesta tai virheellisestä täytäntöönpanosta, säädetään 61 a §:ssä.

Jos Suomen valtio on jäsenvaltion vastuun perusteella veloitettu maksamaan Euroopan yhteisöjen varoja takaisin Euroopan yhteisöille, valtakunnalla on oikeus periä suoritettu määrä takaisin maakunnalta, jos takaisin maksettujen varojen hallinnointi tai valvonta kuului maakunnalle.

10 luku
Erityisiä säännöksiä

61 a §

Kansainvälisistä velvoitteista johtuvan vastuun jakautuminen

Vahingon korvaamista koskeva vaatimus, joka perustuu siihen, että yhteisön oikeudesta tai kansainvälisistä velvoitteista johtuvat velvollisuudet on maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa täytetty puutteellisesti tai virheellisesti, on kohdistettava maakuntaan.

Maakunnalla on oikeus vaatia valtakuntaa korvaamaan maakunnalle sen suorittama korvaus siltä osin kuin vahinko on syntynyt valtakunnan viranomaisen toimien tai laiminlyöntien seurauksena.

62 §

Erimielisyys tietyissä tapauksissa

Maakunnan ja valtakunnan välisen erimielisyyden 59 f §:n 1 ja 3 momentissa sekä 61 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta. Päätöksestä saa 60 päivän kuluessa valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Avvikande mening

(Översättning från finskan)

Eftersom jag inte till alla delar har kunnat förena mig om majoritetens uppfattning anför jag följande avvikande mening:

1. Rätten att besluta om tidsmässig eller regional fördelning av fiskekvoter borde enligt min uppfattning höra till rikets behörighet. I fråga om vissa fiskarter får Finland en nationell kvot, som fiskas inom de områden inom Östersjön där finska fiskefartyg har tillträde. Fisket begränsas inte enbart till Finlands vattenområden. Detta gäller också beträffande Ålands laxkvot. Verksamhet, som i mycket stor omfattning sker utanför landskapet Åland, kan inte enligt min mening höra till Ålands självstyrelse.

Fisken rör sig också oberoende av administrativa gränser. Åländskt fiske kan således ha stora verkningar för annat fiske i Bottenviken. I synnerhet beträffande vandrande fiskarter är det viktigt att begränsningarna av rätten att fiska förverkligar samma målsättningar. Så sker inte nödvändigtvis, om man inom en del av vandringsleden har arrangemang beträffande fisket som avviker från den övriga regleringen.

Inom administrationen av fisket leder den allmänna internationella utvecklingen också till att man i stället för nationell administration styr fisket genom internationellt samarbete. Beslutanderätten har då anförtrotts regionala övernationella organisationer, vilket är fallet även beträffande Östersjön. En nationell uppdelning strider också mot denna utveckling

Utifrån det ovan sagda anser jag att rätten att besluta om tidsmässig fördelning av Finlands fiskekvot borde höra till rikets behörighet. Ett sådant beslut skulle begränsa ålänningarnas fiske endast i samma mån som det begränsar fastlänningarnas fiske, eftersom tillträdet till fiskevattnen skulle vara detsamma för alla. Ett sådant beslut skulle således innebära en rättvis reglering av fisket, vilket inte för närvarande garanteras.

2. Förslagen till ändring av självstyrelselagen för Åland är enligt min mening inte motiverade utifrån de erfarenheter man hittills har fått av Finlands EU-medlemskap. Behörighetsfördelningen mellan Åland och riket i EU-frågor har enligt min uppfattning förverkligats tillräckligt noggrant redan nu.

Seppo Havu

Eriävä mielipide

Koska en kaikilta osin ole voinut yhtyä enemmistön mielipiteeseen, esitän eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

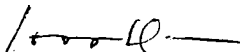
1. Kalastuskiintiöiden ajallisesta tai alueellisesta jakamisesta päättämisen tulisi mielestäni kuulua valtakunnan toimivaltaan. Suomi saa tiettyjen kalalajien osalta kansallisen kiintiön, jota kalastetaan niillä Itämeren vesialueilla, joihin suomalaisilla kalastusalueilla on pääsy. Kalastus ei rajoitu vain Suomen vesialueisiin. Tämä pätee myös Ahvenanmaan lohikiintiöön. Toiminta, joka hyvin suuressa mitassa tapahtuu Ahvenanmaan maakunnan ulkopuolella ei mielestäni voi kuulua Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin.

Kalat liikkuvat myös hallinnollisista rajoista piittaamatta. Niinpä ahvenanmaalaisten kalastuksella voi olla suuria vaikutuksia muiden kalastukseen Pohjanlahdella. Erityisesti vaeltavien kalalajien osalta on tärkeää, että kalastusrajoitukset toteuttavat samaa päämäärää. Näin ei välttämättä tapahdu, jos osalla vaellusreittiä toteutetaan muusta kalastuksen sääntelystä poikkeavia kalastusjärjestelyjä.

Kalastuksen hallinnoinnissa yleinen kansainvälinen kehitys johtaa myös siihen, että kansallisen hallinnon sijasta kalastusta ohjaillaan kansainvälisen yhteistyön kautta. Tällöin päätösvaltaa on annettu alueellisille ylikansallisille järjestöille, kuten Itämerelläkin on tehty. Kansallisen hallinnon pilkkominen sotii myös tätä kehitystä vastaan.

Edellä sanotun perusteella katson, että Suomen saaman kalastuskiintiön ajallisesta jakamisesta päättämisen tulisi kuulua valtakunnan toimivaltaan. Tällainen päätös rajoittaisi ahvenanmaalaisten kalastusta vain samassa määrin kuin se rajoittaisi manner-suomalaisten kalastusta, koska kalavesille pääsy olisi kaikille sama. Niinpä päätös toteuttaisi tasapuolista kalastuksen sääntelyä, mikä ei nykytilanteessa ole varmistettua.

2. Ahvenanmaan itsehallintolakiin tehdyt ehdotukset eivät mielestäni ole perusteltuja Suomen EU-jäsenyydestä tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella. Ahvenanmaan ja valtakunnan toimivallan jako EU-asioissa on mielestäni toteutettu riittävän tarkasti jo nyt.



Seppo Havu