

Helsingfors/Mariehamn 13.9.2017

Nr 36/17

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
16.6.2017, nr OM 60/08/2013.

Till Justitieministeriet

Såsom inbegärt utlåtande över Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande "Ålands självstyrelse i utveckling" avger Ålandsdelegationen detta utlåtande. I utlåtandet koncentrerar sig Ålandsdelegationen på de delar som berör Delegationen för Ålandsärenden.

Allmänt

Ålandsdelegationen, som föreslås ändra namn till Delegationen för Ålandsärenden, ska även framdeles vara ett expertorgan som ger utlåtanden och avgör vissa frågor enligt självstyrelselagen.

Enligt förslaget kommer Delegationen för Ålandsärenden (nedan delegationen) dock att ha flera och viktigare uppgifter än Ålandsdelegationen enligt gällande självstyrelselag har. Delegationen kommer inte endast att fungera som "ett expertorgan med uppgift att ge yttranden" (23 § 1 mom.), utan också som ett organ med betydande beslutandemakt. Därutöver kommer den också att ha en viktigare ställning som lössare av behörighetstvister – en funktion som även kan anses ha en viss judiciell betydelse. Dessutom ska lagstiftningskontrollens betydelse bli principiellt viktigare än i nuläget.

Ålandsdelegationen önskar poängtera att alla de föreslagna ändringarna och meruppgifterna på ett märkbart sätt höjer delegationens status och väsentligen ökar delegationens ansvar inom självstyrelsesystemet, något som förutsätter förutom ökade resurser att även den beredande personalens roll och betydelse måste regleras i lagtexten.

Jämlikt förslaget skall delegationens sammansättning och antal medlemmar fortsatt vara detsamma som i Ålandsdelegationen, och även sättet för hur medlemmarna utses. I 24 § 3 och 4 mom. regleras de fall då en ledamot eller en suppleant avgår, respektive de fall då ett skiljande från uppdraget ska ske genom laga kraft vunnet beslut av domstol.

De delvis nya uppgifter som föreslås bli påförda delegationen har föranlett en särskild skrivning i 24 § 2 mom., enligt vilken delegationens sammansättning ska vara sådan "att särskild självstyrelserättslig, statsrättslig och europarättslig expertis samt kunande i offentlig ekonomi är företrädd".

Ålandsdelegationen önskar påpeka att det kommer att vara en extraordinär utmaning att rekrytera medlemmar, som var för sig och tillsammans ska kunna representera den mångfasetterade sakkunskap som uppställs i lagförslagets 24 § 2 mom. andra meningen.

Kommentarer gällande de föreslagna uppgifterna för delegationen

1. Bedömning av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vid övertagande av behörighet (23 § 2 mom. 1 punkt)

För det fall att Statsrådet och Ålands regering inte kan nå en överenskommelse om bedömningen av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna i de fall då behörighet som avses i den föreslagna 28 § överförs ska delegationen, på sätt som regleras i den föreslagna 29 §, istället för Statsrådet och Ålands regering göra den nämnda bedömningen. Enligt 29 § 1 mom. 2 meningen ska de behöriga ministerierna och Ålands regering då tillhandahålla delegationen sådan information som behövs för bedömningen.

I 29 § 2 mom. stadgas att om ett nu aktuellt behörighetsövertagande har betydande konsekvenser för statsbudgeten, ska statsrådet ge en redogörelse till riksdagen om den planerade överföringen.

Ålandsdelegationen konstaterar att det är fråga om en ny form av överförande av lagstiftningsbehörighet. Den aktuella uppgiften – att bedöma de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vid övertagandet av ny behörighet – är en ny uppgift, om den genomförs som förslaget. Ålandsdelegationen önskar härvid särskilt betona vikten av den skyldighet som åläggs de

behöriga ministerierna och Ålands regering, eftersom den förutsatta informationen är helt avgörande för delegationens möjligheter att fullgöra den förutsatta konsekvensanalysen.

2. Lagstiftningskontrollen (33 och 34 §)

Delegationen föreslås i utgångspunkt utföra sin del av lagstiftningskontrollen på samma sätt som enligt gällande bestämmelser.

Dock föreslås en del ändringar – och uteblivna ändringar – som Ålandsdelegationen önskar framhålla.

Högsta domstolens ställningstagande i stöd av gällande självstyrelselag, att lagtinget anses ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet om en bestämmelse i en landskapslag innebär en uppenbar avvikelse, det vill säga ett brott mot en internationell förpliktelse, och därmed utgör en behörighetsöverskridning, föreslås i och för sig att bli ”kodifierat” i kommittébetänkandet, men endast genom detaljmotiveringen till den föreslagna 34 §. Detta är kodifieringsmässigt ett ”stilbrott”, eftersom man väl rimligen borde ha skrivit in i själva lagrummet att även en uppenbar avvikelse från en internationell förpliktelse som binder självstyrelsen skall anses utgöra grund för Republikens presidents vetorätt, alternativt i lagrummet klart ha markerat det motsatta, att det inte utgör en behörighetsöverskridning.

Förutom den i 23 § 3 mom. föreslagna rätten för delegationen att höra sakkunniga och begära utlåtanden, utpekar inte vare sig den allmänna motiveringen eller detaljmotiveringarna något system för hur delegationen i ett nu aktuellt fall ska kunna få vägledning i frågan huruvida en bestämmelse i en lagtingslag innebär en uppenbar avvikelse i förhållande till ett internationellt avtal som är bindande för självstyrelsen.

Med hänvisning till det ovan angivna ställer Ålandsdelegationen sig kritisk till att den av Högsta domstolen utpekade vetorätten vid en uppenbar avvikelse i förhållande till en internationell förpliktelse inte har kodifierats in i den nu föreslagna lagtexten i 34 §. Därtill borde åtminstone detaljmotiveringen ha utpekat en modell för hur delegationen kan inhämta ett ”myndighetsutlåtande” då misstanke om sådan avvikelse föreligger.

Till den del delegationen vid lagstiftningskontrollen ska avge sitt utlåtande till justitieministeriet över en lagtingslag inom två månader framgår det inte av vare sig bestämmelsen i 33 § 1 mom. eller dess detaljmotivering huruvida nämnda tidsfrist ska räknas från dagen för lagtingslagens antagande eller från den dag då den delgavs delegationen alternativt justitieministeriet. Paragrafen bör i detta avseende kompletteras.

Bestämmelserna i den föreslagna 33 § 2 och 3 mom. beträffande den fortsatta processen efter delegationens utlåtande föranleder inte kommentarer från Ålandsdelegationens sida.

3. Ikraftträdande i vissa skyndsamma fall (36 §)

Bestämmelsen motsvarar till sin utformning gällande 20 § 3 mom., dock så att den utökats med de fall då den brådskande åtgärden kan tillgripas, närmare bestämt då ett skyndsamt genomförande av Europeiska unionens lagstiftning eller någon annan internationell förpliktelse som är bindande för Åland är påkallat av särskilda skäl.

Till denna del konstaterar Ålandsdelegationen att nuvarande system fungerat, varför det föreslagna tilläggsfallet då bestämmelsen kan tillämpas inte torde medföra problem för delegationens del.

4. Överenskommelseförfordningar (43 §)

Trots att den föreslagna bestämmelsen innefattar vissa "omskrivningar" och längre hävningstid m.m., utgör den inte i sak någon sådan ändring som skulle påverka delegationen och dess arbete.

5. Särbestämmelser inom statens behörighet (48 §)

I 48 § 7 punkt om nya farleder för handelssjöfarten har delegationen, liksom Ålandsdelegationen i nuvarande lag, föreslagits ha rätten att avgöra saken såvida statsmakten och självstyrelsen inte har kunnat komma överens om inrättandet av en sådan ny farled. I lagrummet hänvisas till den föreslagna 55 § om lösningar av behörighetstvister.

Ålandsdelegationen noterar att det nya i sammanhanget är att där Ålandsdelegationen enligt nuvarande lag har den slutliga beslutanderätten vid en nu aktuell meningsskiljaktighet, så föreslås nu att saken av missnöjd part kan föras till Högsta domstolen för avgörande.

6. Utlåtande om tillämpningen av självstyrelselagstiftningen (54 §)

Den föreslagna bestämmelsen torde överensstämma med den nuvarande, trots förtydligandet om att frågan och därmed delegationens utlåtande uttryckligen ska gälla lagstiftningen om Ålands självstyrelse.

7. Lösning av behörighetstvister (55 §)

Motsvarar gällande bestämmelse, dock med den väsentliga skillnaden att delegationen nu föreslås bli "första instans" att med "bindande verkan" avgöra behörighetstvister, i motsats till nuvarande lags bestämmelse om att Ålandsdelegationen på begäran endast kan ge ett utlåtande, medan det är Högsta domstolen som med bindande verkan kan avgöra en meningsskiljaktighet. Om någondera "parten" inte är nöjd med delegationens beslut kan ärendet föras till Högsta domstolen för avgörande.

Ålandsdelegationen har i stöd av nuvarande lag handlagt ett flertal fall där myndigheter har begärt om delegationens utlåtande vid nu avsedda meningsskiljaktigheter, varvid berörda riks- och landskapsmyndigheter så gott som undantagslöst har valt att respektera delegationens ställningstaganden. Mot den bakgrunden är det motiverat att införa ett system där delegationen ges rätten att avgöra nu aktuella meningsskiljaktigheter, och att Högsta domstolen fungerar som sista instans i de fall då part inte nöjer sig med beslutet.

8. Avräkning och beräkning av avräkningsbeloppet (58 o 59 §)

Det föreslagna systemet är, som det nuvarande, ett "klumpsummesystem" med en avräkningsbas och en avräkningsgrund. Men därtill ska vid beräkningen av avräkningsbeloppet beaktas förändringen i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningstal. Hur denna förändring ska påverka avräkningsbeloppet framgår av lagrummets detaljmotivering, och den koefficient som skall tillämpas framräknas med iakttagande av en i motiveringen redovisad formel.

I fråga om detta konstaterar Ålandsdelegationen att grundstrukturen är lika som för närvarande, med tillägget att förändringar i befolkningstalet ska påverka avräkningsbeloppet. Härvid kommer delegationen för att kunna fastställa det årliga avräkningsbeloppet att behöva, förutom nuvarande såväl preliminära som slutliga uppgifter om statsbokslutet, även uppgifter om förändringarna i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finland.

9. Förfarandet för ändring av avräkningsgrunden (62 §)

Vid beredningen av den gällande självstyrelselagen var avsikten att Ålandsdelegationen skulle besluta om ändring av avräkningsgrunden, men inför propositionens avlåtande till riksdagen ändrade regeringen bestämmelsen så att avräkningsgrunden skulle ändras genom rikslag med lagtingets bifall. På detta sätt tillerkändes den ena "parten" i självstyrelsesystemet, det vill säga statsmakten, initiativrätten till en eventuell ändring av avräkningsgrunden, och sedan lagens ikraftträdande 1.1.1993 har riksregeringen inte en enda

gång aktualiserat frågan om en ändring av avräkningsgrunden inför riksdagen. Frågan huruvida rekvisiten för ändring av avräkningsgrunden har uppfyllts har således inte prövats. Bland annat mot den bakgrunden är den nu föreslagna bestämmelsen om förfarandet för ändring av avräkningsgrunden väl motiverad. Bestämmelsen tvingar Statsrådet och Ålands regering att vart tredje år göra en bedömning om det finns orsak att ändra avräkningsgrunden och att ge sitt förslag till delegationen.

Till denna del borde åtminstone detaljmotiveringen förtydligas så att det klart framgår att ett förslag skall föreläggas delegationen även i det fall att parterna inte anser att det finns orsak att ändra avräkningsgrunden, och också i det fall att parterna är av olika åsikt om behovet.

Ålandsdelegationen anser dessutom att det ur detaljmotiveringen bör framgå att delegationen har rätt att i sitt förutsatta utlåtande till Statsrådet kunna avvika från de slutsatser som parterna har kommit till, även i de fall då parterna är eniga i sitt förslag inför delegationen. Bestämmelsens 2 och 3 moment är tydliga till sitt innehåll.

10. Skattekorrigerings (63 §)

I 63 § 1 mom. beskrivs hur uträkningen av en eventuell skattekorrigerings skall ske och i 23 § 2 mom. 5 punkt föreskrivs att det är delegationen som skall fastställa skattekorrigeringen, som är tänkt att ersätta det nuvarande systemet med skattegottgörelse, vilket dock skall uträknas utgående från andra "nyckeltal".

Enligt den föreslagna 63 § 2 mom. ska skattekorrigeringen ändras genom rikslag med lagtingets bifall, såvida grunderna för de aktuella skatterna ändras på ett sätt som får betydelse för skattekorrigerings storlek.

I fråga om detta konstaterar Ålandsdelegationen att delegationens uppgift enligt lagrummets 1 moment inte torde föranleda några problem, under förutsättning att delegationen årligen erhåller uppgifter om hur mycket av nu aktuella skatter som har debiterats på Åland, samt hur mycket Åland erhåller via avräkningssystemet uträknat på respektive namngiven skatt.

Beträffande lagrummets 2 moment önskar Ålandsdelegationen påpeka, att den omständigheten att endast statsmakten, och inte också landskapet, tillerkänns initiativrätten till en eventuell ändring av skattekorrigeringen kan medföra att någon ändring av skattekorrigeringen inte aktualiseras, trots att rekvisiten till en ändring skulle vara uppfyllda.

11. Extra anslag (65 §)

Systemet med extra anslag föreslås kvarstå i den föreslagna lagen, med oförändrade motiveringar.

Beträffande detta konstaterar Ålandsdelegationen att systemet med extra anslag inte var tänkt att införas i den gällande självstyrelselagen, men när det sedan gjordes, vilket skedde först under riksdagens behandling av den gällande självstyrelselagen, så var det med synnerligen bristfälliga motiveringar. Mot den bakgrunden skulle det vara påkallat att nu, i detaljmotiveringen till det nu föreslagna lagrummet om extra anslag, mera uttömmande beskriva hur de olika rekvisiten skall tolkas och när de kan anses uppfylla för att ett extra anslag skall kunna beviljas. I dagsläget är det enda egentliga kriteriet att den aktuella engångsutgiften skall vara en sådan som enligt 1951-års självstyrelselag, på basen av ansökan, berättigade till ett så kallat extraordinarie anslag.

12. Tillskott under exceptionella förhållanden (66 §)

Bestämmelsen motsvarar 51 § i nuvarande självstyrelselag om särskilda bidrag.

Liksom enligt nuvarande självstyrelselags 56 § om Ålandsdelegationens uppgifter föreslås i 23 § 2 mom. 6 punkt att delegationen ska vara behörigt organ att bevilja sådana tillskott under exceptionella förhållanden, samt besluta om de villkor som möjligen ska förenas med dem.

Denna uppgift framstår som krävande, trots att delegationen kan och ska begära in utlåtande av behöriga statliga myndigheter samt därtill kan höra sakkunniga och begära utlåtanden av statsrådet och ministerierna samt Ålands landskapsregering.

13. Beslutsfattande när endast en förvaltningsåtgärd får vidtas i medlemsstaten (77 §)

Den ur delegationens synpunkt sätt stora skillnaden är att enligt gällande självstyrelselag kan landskapsmyndigheten och riksmyndigheten, om de inte är överens, begära en rekommendation till avgörande av Ålandsdelegationen. Nu föreslås att parterna ska hänskjuta frågan till delegationen för erhållande av en rekommendation, i de fall då parterna inte är överens.

I motsats till gällande bestämmelse skall - och inte endast kan - en rekommendation framdeles begäras av delegationen då parterna inte är överens.

14. Jämkning av ansvarsbelopp (84 §)

Om det uppstår oenighet mellan Staten och Åland om det ansvarsbelopp som avses i 83 §, ankommer det på delegationen att avgöra saken. *Detta är en för delegationen helt ny uppgift, som ifall den aktualiseras, kommer att vara såväl kompetens- som arbetskrävande.* Part som inte nöjer sig med delegationens beslut kan föra saken till Högsta domstolen för avgörande.

I övrigt finner Ålandsdelegationen inte anledning till att i detta skede kommentera slutbetänkandet.

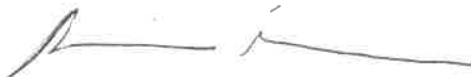
Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:



Peter Lindbäck
ordförande



Rainer Åkerblom
sekreterare