

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 mars 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 18/2002 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Motioner

I sammanhang med propositionen har utskottet behandlat

— lagmotion LM 106/2001 rd med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (Sulo Aittoniemi /alk), som remitterats till utskottet den 17 oktober 2001,

— åtgärdsmotion AM 219/2001 rd om ålämningarna och värnplikten (Sulo Aittoniemi /alk), som remitterats till utskottet den 9 november 2001,

— åtgärdsmotion AM 269/2001 rd om de finskspråkigas ställning på Åland (Sulo Aittoniemi /alk), som remitterats till utskottet den 14 december 2001, och

— åtgärdsmotion AM 47/2002 rd om revideringen av självstyrelselagen för Åland (Sulo Aittoniemi /alk), som remitterats till utskottet den 17 april 2002.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sten Palmgren och lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- statssekreterare för EU-frågor Alec Aalto, statsrådets kansli
- linjedirektör Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- president i högsta domstolen Leif Sevón
- förvaltningsråd Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- lantråd Roger Nordlund och administrationschef Susanne Björkholm, Ålands landskapsstyrelse
- juris doktor, docent Lauri Hannikainen
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränti
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Thomas Wilhelmsson.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Markku Suksi.

Annan information

En delegation från utskottet besökte den 2 september 2002 Mariehamn för diskussioner om Ålands självstyrelse med representanter för lagtinget och landskapsstyrelsen.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i självstyrelselagen för Åland. De viktigaste ändringarna gäller landskapet Ålands medverkan både nationellt och inom EU i beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen. Syftet är att säkerställa landskapets medinflytande i frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet.

Regeringen föreslår att s.k. budgetlagar i undantagsfall skall kunna sättas i kraft så fort lagtinget har antagit dem.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen framhålls att självstyrelselagen bara kan ändras genom överensstämmande beslut av riksdagen och landskapet.

Lagmotion

I lagförslaget i lagmotion LM 106/2001 rd anses självstyrelselagen diskriminera fastlandsfinländarnas rättigheter och ge landskapet Åland orättmätiga fördelar och rättigheter. I lagmotionen föreslås bestämmelserna i självstyrelselagen om

hembygdsrätt och rätt att idka näring på Åland samt fullgörande av värnplikt bli ändrade.

Åtgärdsmotionerna

I åtgärdsmotion AM 219/2001 rd föreslås att riksdagen godkänner ett förslag om att regeringen skall vidta åtgärder för ändring av självstyrelselagen för Åland vad gäller värnplikt.

I åtgärdsmotion AM 269/2001 rd föreslås att riksdagen godkänner ett förslag om att regeringen skyndsamt börjar bereda en ändring av självstyrelselagen för Åland som ger fastlandsfinländarna samma rättigheter på Åland som ålänningarna själva.

I åtgärdsmotion AM 47/2002 rd föreslås att riksdagen godkänner ett förslag om att regeringen i samband med de aktuella planerna på ändring av självstyrelselagen för Åland korregerar de fel och orättvisor som tas upp också i motionens motivering. Där nämns att den utjämning som årligen betalas av statens medel till landskapet för täckande av landskapets utgifter betalas på oriktiga grunder samt missförhållandena beträffande värnplikt, hembygdsrätt och rätt att idka näring.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Generell bedömning

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringar.

Ikraftträdandet av landskapslagar som hänförs till landskapets budget

Enligt föreslagna 20 § 3 mom. kan lagtinget i undantagsfall bemyndiga landskapsregeringen att

bestämma att en landskapslag som hänförs till landskapets budget helt eller delvis skall träda i kraft innan republikens president har fattat beslut om utövande av vetorätt. Om presidenten omedelbart efter det att landskapslagen trätt i kraft förordnar att den skall förfalla, skall landskapsregeringen genast meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla räknat från den dag då meddelandet publicerades. Enligt propositionens motivering får t.ex. sociala förmåner som beviljats enskilda inte återkrävas med återopande av att lagen förfaller.

Förslaget innebär en betydande ändring jämfört med det rådande förfarandet att en landskapslag helt eller delvis kan träda i kraft först när republikens president har fattat beslut om utövande av sin vetorätt. Denna exceptionella lösning för ikraftträdandet förväntas kanske sällan bli aktuell. Dessutom får beslutet kortvariga effekter redan för den skull att presidenten enligt 19 § 2 mom. i självstyrelselagen skall fatta sitt avgörande inom fyra månader. Men på grund av landskapslagarnas normativa betydelse måste också osannolika konsekvenser vägas in vid en bedömning av reformen.

Som utskottet ser det kan en landskapslags omedelbara ikraftträdande på det hela taget få tvivelaktiga konsekvenser. Precis som en riksdagslag upphör en landskapslag att gälla när den i lagen föreskrivna giltighetstiden går ut eller i och med att landskapslagstiftaren ordnar saken genom en ny lag. Hur som helst medger förslaget att en landskapslag är i kraft en kort tid och att den därefter upphör att gälla på grund av ett beslut av presidenten. Det är inte nödvändigtvis möjligt för presidenten att i sitt beslut i detta syfte göra en sådan allsidig bedömning av saken som i normala fall när en tidigare lag upphävs genom att en ny stiftas i stället. Förslaget för dessutom in ett helt nytt element i presidentens beslut om utövande av vetorätt. Det är fullt möjligt att en landskapslag som redan trätt i kraft de facto höjer ribban för att fatta beslut om upphävande av den och därmed inskränker deras prövningsrätt som medverkar till beslutet. I det fall att en landskapslag skyndsamt sätts i kraft kan förslaget i yttersta fall rentav innebära att riket inte längre kan ingripa i konsekvenserna av behörighetsöverträdelsen annat än genom justering av den årliga utjämningen.

Problemen med ett omedelbart ikraftträdande kan ha internationella orsaker. Det vore besvärligt i relation till Europeiska unionen om en redan gällande landskapslag senare visar sig stå i strid t.ex. med gemenskapsbestämmelser om statligt stöd. Det kan betyda att finska staten inte kan uppfylla sin förpliktelse att vidta åtgärder för att återkräva ett olagligt utbetalat statligt stöd. Det vore också mycket problematiskt om

en landskapslag har trätt i kraft trots att den står i strid med t.ex. Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Åtgärder som vidtas utifrån en omedelbart ikraftträdande landskapslag vore villkorliga och alltså beroende av att republikens president inte utövar sin vetorätt. Trots att lagarna vore villkorliga kvarstår problemet att enskilda kan ha vidtagit åtgärder med bindande effekt för dem själva utifrån en landskapslag som upphävs genom ett senare förordnande. Utskottet hänvisar också till den tvivelaktiga möjligheten med tanke på likställdheten och rättssäkerheten att en kommunal myndighet med stöd av en landskapslag som omedelbart trätt i kraft kan ha beviljat den ena av två enskilda personer ett behovsprövat understöd och att den senare personen sedan så fort lagen upphävs i sin egenskap av kommuninvånare överklagar understödsbeslutet på grund av att det är lagstridigt.

Den föreslagna möjligheten att föreskriva att en landskapslag omedelbart träder i kraft är allt som allt förknippad med många riskfaktorer. Å andra sidan är det viktigt att anslagen i landskapets budget formellt grundar sig på lag när budgeten börjar tillämpas. Bestämmelserna om en landskapslags räckvidd i 21 § 1 mom. kan åtminstone i vissa fall rentav kräva detta. Utskottet tillmäter landskapet Ålands självstyrelse en avgörande betydelse och tillstyrker därför förslaget i propositionen att landskapslagar som hänför sig till landskapets budget kan träda i kraft omedelbart. Samtidigt är det nödvändigt att i största möjliga utsträckning förebygga riskerna genom olika praktiska åtgärder, framhåller utskottet. Det är en självklar del av en ansvarsfull ekonomiförvaltning och beslutsprocess som tar hänsyn till den enskilda människan.

Frågor som gäller Europeiska unionen

Landskapets medinflytande. Regeringen föreslår betydande kompletteringar i bestämmelserna om ärenden som gäller Europeiska unionen i 9 a kap. självstyrelselagen. Syftet är att ge landskapet större medinflytande i beredningen av nationella ställningstaganden till beslut som fattas i EU. Landskapet skall få större medinflytande i

frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet.

Statsrådet skall enligt 59 a § 1 mom. i mån av möjlighet se till att landskapets synpunkter beaktas när Finlands ställningstaganden formuleras. Landskapets och rikets ståndpunkter skall primärt samordnas. Om det inte är möjligt skall Finlands representanter på begäran av landskapsregeringen delge landskapets ståndpunkt när Finlands ställningstaganden presenteras i Europeiska unionens institutioner. I lagens 59 b § finns närmare bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan landskapet och riket när beslut som fattats i EU genomförs i landskapet.

Den åländska självstyrelseordningen är viktig också i ett internationellt perspektiv. Men landskapets internationella behörighet har varit rätt obetydlig jämfört t.ex. med Grönlands och Färöarnas. I 9 a kap. självstyrelselagen utvidgas denna dimension av landskapets självstyrelse. Utskottet anser att förslagen är viktiga.

Ansvar för att genomföra gemenskapsrätten.

I propositionens motivering tas frågan om ansvarsfördelningen mellan riket och landskapet upp i det fall att landskapet inte har uppfyllt sina gemenskapsrättsliga förpliktelser. Det juridiska ansvaret för att genomföra gemenskapsrätten på behörigt vis bestäms enligt både gemenskapsrätten och nationell lag.

Bestämmelserna om ansvaret för oriktigt genomförande av gemenskapsrätten hör till gemenskapens exklusiva kompetens. Det är inte möjligt att behandla grunderna för gemenskapsrättsliga frågor i nationell lagstiftning, som förfarandet vid fördragsbrott, en medlemsstats skadeståndsansvar eller ansvar för återbetalning av gemenskapsmedel. EG-reglerna om dem har dessutom blivit en del av vår rätt genom de ikraftträdelsebeslut som gjort EU-rätten till en del av vår rättsordning.

I propositionen finns inga bestämmelser om hur det gemenskapsrättsliga ansvaret fördelas nationellt och inte heller om landskapets ansvar gentemot enskilda för brott mot gemenskapsrätten. Avsaknaden av bestämmelser motiveras i första hand med osannolikheten för att ansvars-

frågan skall aktualiseras och med allmänna skadeståndsrättsliga principer.

Propositionen utgår från att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket också anger ansvarsfördelningen mellan dem och att landskapet har fullt ansvar för skador som det eventuellt orsakat. I motiveringen beskrivs tre olika ansvarssituationer.

— Enligt artikel 228 i EG-fördraget kan gemenskapernas domstol förelägga en medlemsstat att betala ett standardbelopp eller ett vite, om medlemsstaten har underlåtit att efterkomma en dom som domstolen tidigare har givit, där medlemsstaten konstateras ha brutit mot sina förpliktelser som medlemsstat. Regeringen framhåller att det enligt rådande skadeståndsrättslig lagstiftning och skadeståndsrättsliga principer är klart att landskapet i en sådan situation blir skadeståndsskyldigt gentemot riket för standardbeloppet eller vitet.

Men enligt utskottet är saken inte alls så klar som propositionen låter påskina. Tvärtom är det osannolikt att relationen mellan riket och landskapet i lagstiftningsfrågor över huvud taget kan behandlas nationellt som ett skadeståndsärende. I den juridiska litteraturen anses det t.ex. att staten inte ansvarar för oriktig lagstiftning. Analogt har inte heller landskapet sannolikt skadeståndsrättsligt ansvar gentemot staten för ett fel eller en brist i en landskapsförfattning.

— En medlemsstat kan bli tvungen att betala tillbaka t.ex. jordbruksstöd och strukturfondsmedel till kommissionen, om medel har använts i strid med villkoren eller om tillsynen varit bristfällig. Regeringen anser det helt klart att om Finland blir betalningsskyldigt på grund av omständigheter som hänförs till landskapets ansvar, har landskapet ansvar för att betala tillbaka medlen eller för att ersätta landskapets andel till riket.

Också på denna punkt ställer sig utskottet tveksamt till att en fråga som denna kunde behandlas nationellt som ett skadeståndsärende.

— En medlemsstat kan bli skadeståndsskyldig gentemot enskilda om gemenskapsrätten har genomförts bristfälligt eller oriktigt. Regeringen menar att landskapet enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer inom sitt behörighets-

område har ansvar också för denna typ av skadestånd gentemot enskilda.

Gemenskapen har sin egen rättsordning som blivit en del av medlemsstaternas rättsordningar. De nationella domstolarna är inom ramen för sin behörighet skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten. Enligt den s.k. Francovichprincipen inom EG-rätten kan en enskild person normalt kräva skadestånd av staten om staten inte har genomfört gemenskapsrätten på ett riktigt sätt. Gemenskapsrättsligt skadeståndsansvar kan uppkomma för brott mot såväl primärätten som sekundärätten. Det kan t.ex. vara fråga om att det stiftas en nationell lag i strid med gemenskapsrätten eller att en sådan lag får stå i kraft eller att ett beslut i strid med gemenskapsrätten fattas i ett administrativt ärende. Skadeståndsansvar kan uppkomma genom att en medlemsstat helt försummar att sätta i kraft ett direktiv eller genom att det satts i kraft oriktigt eller bristfälligt. Enligt EG-domstolen skall en medlemsstat se till att enskilda personer ersätts för den skada de åsamkats. Utifrån det s.k. Konle-fallet kan en medlemsstat inte undandra sig ansvar genom att hänvisa till fördelningen av behörighet och ansvar på nationell nivå. Om t.ex. en kommun utfärdar bestämmelser som strider mot gemenskapsrätten har staten det skadeståndsrättsliga ansvaret också för detta. Utifrån samma fall behöver en förbundsstat dock inte svara för fel som begåtts av delstaterna. Enligt utskottet är det inte alls klart att Finland på grund av den åländska självstyrelsen kunde betraktas som en förbundsstat i denna mening.

EG-domstolen gav 2000 en dom i det s.k. Haim-fallet (C-424/97), där den synade medlemsstater typ Finland som inte är förbundsstater men där lokalförvaltningsenheter med någon grad av självstyrelse eller andra från staten juridiskt fristående offentligrättsliga organ har hand om vissa lagstiftnings- eller förvaltningsuppgifter. Sådana enheter eller organ kan ersätta enskilda för skador som de åsamkat dem genom statsinterna åtgärder som står i strid med gemenskapsrätten. Men skadeståndsskyldigheten för en sådan offentligrättslig självstyrelsemyndighet i en medlemsstat är inte fastlagd i gemen-

skapsrätten. Denna medger endast att inte bara medlemsstaten utan också den offentligrättsliga myndigheten i linje med nationell lagstiftning kan vara skadeståndsskyldig gentemot enskilda för skador som myndigheten i strid med gemenskapsrätten orsakat.

Utifrån det ovan sagda är det enligt utskottet för det första klart att det inte strider mot gemenskapsrätten att en medlemsstat inför nationell lagstiftning om hur skadeståndsansvaret skall delas och för det andra att denna typ av ansvarsfrågor lämnats oförsvarligt öppna i propositionen med hänsyn t.ex. till rättssäkerheten. Utgångspunkten i beredningen av propositionen var att explicita bestämmelser tas in i självstyrelselagen om landskapets ansvar för de åtgärder som självstyrelsemyndigheterna vidtar eller som de bör vidta för att beslut som fattats inom EU blir behörigen genomförda i landskapet. Lagförslaget bör enligt utskottets mening absolut kompletteras med bestämmelser om detta. — Frågan tas upp i detaljmotiveringen.

Grunderna för att utöva vetorätt

Om laglighetskontrollen över landskapslagar föreskrivs i 19 § i självstyrelselagen, som inte föreslås bli ändrad i detta sammanhang. Beslut om antagande av landskapslagar skall enligt paragrafen tillställas justitieministeriet och Ålandsdelegationen som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president. Republikens president kan efter att ha fått högsta domstolens utlåtande förordna att landskapslagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Presidenten skall fatta sitt beslut inom fyra månader från det att lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet.

Enligt propositionens motivering är det oklart om lagstiftningskontrollen också gäller när en landskapslag anses stå i strid med en bestämmelse i ett internationellt fördrag. Högsta domstolen utgår från att en landskapslag inte får antas, om den bryter mot en förpliktelse i ett fördrag

och att lagtinget analogt har överträtt sin behörighet om det vidtar lagstiftningsåtgärder i strid med ett fördrag som satts i kraft i landskapet. Utskottet menar att denna praxis är helt motiverad.

Högsta domstolen anser att vetoätten kan utövas i relation till EG-rätten om ett direktiv har genomförts oriktigt genom en landskapslag. Men vetoätten kan enligt högsta domstolens mening inte utövas på den grunden att en landskapslag saknar bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet.

Vad gäller det senare fallet leder rådande praxis till en besvärlig situation. Enligt gemenskapsrätten är det fråga om oriktigt genomförande av ett direktiv också när det i nationell lagstiftning saknas en bestämmelse som enligt direktivet skall finnas där. En sådan bristfällig utövning av lagstiftningsbehörigheten motiverar en talan om fördragsbrott mot Finland och kan leda till skadeståndsansvar för en medlemsstat, vilket komplicerar de nationella ansvarsfrågorna ytterligare. Dessutom kan det skapa problem för den enskildes rättsskydd och rättssäkerheten.

Av propositionen framgår att när den bereddes utarbetades också förslag till ändring av grunderna för presidentens utövande av sin vetoätt till den del det gäller relationen mellan landskapslagar och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter. Utskottet ser det som nödvändigt att regeringen i samråd med landskapet skyndsamt utreder saken och att regeringen lämnar en proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen på denna punkt. *Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande 1).*

Högsta domstolens särställning

Högsta domstolen har med utgångspunkt i 19 § i självstyrelselagen en särställning i laglighetskontrollen av landskapslagar på förhand. Dessutom avgör högsta domstolen enligt 60 § 2 mom. meningsskiljaktigheter angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd.

Dessa särskilda uppgifter utgör en fast del av grunden för Ålands självstyrelse. Deras existens kan anses nödvändig i en självstyrelseordning

som denna. De har från första början hört till högsta domstolen. Men det är inte helt utan problem att laglighetskontrollen på förhand enligt 19 § hör till högsta domstolen, eftersom frågan om lagtingets behörighet kan komma upp i högsta domstolen också i samband med dess huvudsakliga rättskipningsuppgifter. Att samma sak kommer upp både i förhandskontrollen och rättskipningen går inte helt problemfritt ihop med jävsprinciperna.

I ett tviste- eller brottmål som förts upp till högsta domstolen är det möjligt att hävda att lagtinget har överskridit sin behörighet när det antagit en landskapslag. Om högsta domstolen i sitt utlåtande om presidentens utövande av sin vetoätt har ansett att det inte finns grunder för presidenten att utöva sin vetoätt i fråga om landskapslagen kan det uppstå komplikationer i en senare rättskipningsfas med tanke på 21 § i grundlagen och rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Enligt utskottets mening bör det anses att den bedömning som högsta domstolen i detta skede gör av frågan om en landskapslag hör till lagtingets behörighet inte nödvändigtvis uppfyller kravet på rättvis rättegång i det avseendet att rättegången också skall se opartiskt ut.

Utskottet anser att regeringen bör reda ut om det är behövligt och möjligt att föra över förhandskontrollen enligt 19 § från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan där sådana farhågor för en rättvis rättegång inte aktualiseras. Ett organ av detta slag kunde bestå t.ex. av representanter för olika domstolar och andra juridiska experter. *Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande 2).*

Detaljmotivering

Ingress. Utskottet har gjorts en teknisk strykning i ingressen

20 §. Ikraftträdande och publicering av landskapslagar. Enligt paragrafens 2 mom. publiceras landskapslagarna av landskapsregeringen. I motsvarighet till 79 § 2 mom. i grundlagen bör

det av detta moment lämpligen framgå att landskapslagarna publiceras i Ålands författningssamling. Utskottet har kompletterat momentet i enlighet med detta.

I momentet föreslås en bestämmelse om att landskapslagarna kan träda i kraft tidigast den dag de publiceras. Det är i princip motiverat att säga ut detta. Förslaget svarar mot 79 § 3 mom. i grundlagen.

Med anledning av den möjlighet som följer av paragrafens 3 mom. att landskapslagarna kan träda i kraft omedelbart, understryker utskottet behovet av praktiska förfaranden för att påskynda beslut om utövande av vetorätten. Lagtinget har i detta avseende möjlighet att tillställa justitieministeriet det slag av landskapslag som avses i propositionen så fort lagen blivit antagen och ministeriet kan i sin tur omedelbart och samtidigt sända den på remiss till Ålandsdelegationen och högsta domstolen.

21 §. Landskapsförordningar. I 1 mom. ingår en ny bestämmelse om området för en landskapslag och landskapsförordning. Den svarar i sak mot 80 § 1 mom. i grundlagen. Förslaget rubbar inte gränsen för rikets och landskapets behörighet, men preciserar i behövlig omfattning kravet på att man måste använda sig av landskapslag när man utfärdar bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

25 §. Förvaltningsrättskipningen. Paragrafens 2 mom. föreslås bli ändrat så att besvär över beslut av landskapsregeringen i pensionsärenden anförs hos försäkringsdomstolen och inte som nu hos högsta förvaltningsdomstolen. Förslaget är motiverat, eftersom också besvär över lagen om statens pensioner skall anföras hos försäkringsdomstolen och inte hos högsta förvaltningsdomstolen.

I 1 mom. föreslås att den nuvarande besvärssordningen bibehålls. När det gäller beslut av en myndighet som är underställd landskapsregeringen anförs besvär hos landskapsregeringen och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Men ändring i ett beslut om en skatt eller avgift söks hos den behöriga riksmyndigheten (RP

73/1990 rd, s. 75). Beträffande detta gäller numera bestämmelserna om ändringssökande i 5 kap. i lagen om beskattningsförfarande. Enligt dem och lagen om Ålands förvaltningsdomstol anförs besvär hos Ålands förvaltningsdomstol. Besvär över en kommunal myndighets beslut anförs i regel hos Ålands förvaltningsdomstol.

I rikets lagstiftning har besvär inom förvaltningen i huvudsak frångåtts, för enligt 7 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen kan besvär över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet anföras hos förvaltningsdomstolen. Detta är lämpligt också med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen och artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Med hänsyn dessutom till att Ålands förvaltningsdomstol med stöd av 26 § i självstyrelselagen allmänt anges som besvärinstans när det gäller beslut av myndigheter under landskapsstyrelsen är det enligt utskottet motiverat att ta in detta som huvudregel också i 25 §. Men där kan med fördel ingå en möjlighet att genom landskapslag föreskriva att landskapsregeringen och inte Ålands förvaltningsdomstol är första besvärinstans utom när det gäller beslut om skatter eller avgifter. Utskottet har ändrat paragrafen enligt detta.

59 §. Ikraftträdande av internationella förpliktelser. Det nya i 2 mom. avser en sådan situation att en internationell förpliktelse innehållande en mot självstyrelselagen stridande bestämmelse enbart i det avseendet att bestämmelsen gäller det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter. Ett lagförslag som avser ikraftträdande av en sådan bestämmelse kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i riksdagen. Reformen är i praktiken mycket betydelsefull och bidrar till att förenkla riksdagsförfarandet på lämpligt sätt, eftersom fördrag av denna ibland ofta måste behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning i riksdagen.

59 a §. Beredning av nationella ställningstaganden. Enligt 1 mom. skall landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i

Europeiska unionens institutioner, om landskapet och riket inte har lyckats samordna sina ståndpunkter i den nationella beredningen. I anknytning till detta vore det skäl att överväga om det inte i de U- och E-dokument som upprättas i Finland och som också tillställs riksdagen vore skäl att ta in en standardpunkt med en bedömning av sakens betydelse för Åland och att landskapets ståndpunkter antecknas i handlingarna när de presenterats.

59 b §. Genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. I 4 mom. införs som en motiverad nyhet angående rätt för landskapsregeringen att officiellt stå i kontakt med EG-kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som fattats inom Europeiska unionen. Tillsammans med ändringen i 27 § 4 punkten bidrar bestämmelsen till att ge landskapet en sådan behörighet i relation till EU:s institutioner utan vilken ändringarna kunde anses gälla främmande makter.

59 c §. Ställningstaganden som gäller fördragsbrott. Enligt den föreslagna lydelsen "bereder landskapsregeringen tillsammans med riksmyndigheterna" innehållet i Finlands svar på ställningstagandena vid fördragsbrott som gäller landskapet. Formuleringen kan uppfattas så att den hänvisar till ett ömsesidigt juridiskt åtagande att hitta en gemensam ståndpunkt. Men av motiveringen framgår att Finlands regering har sistahandsavgörandet när det gäller svarens och ståndpunkternas innehåll. Denna tankegång är i sig helt riktig bara statsrådet enligt principen i 93 § i grundlagen uppfattas som riksmyndigheten i sista hand. Utskottet har funnit det befogat att förtydliga lydelsen i paragrafen så till vida att där föreskrivs att de statliga myndigheterna förbereder ställningstagandena i samråd med landskapsregeringen.

59 d § (Ny). Landskapets nationella ansvar. Med anledning av det som utskottet anfört i den allmänna motiveringen har utskottet kompletterat lagen med en ny paragraf om landskapets nationella ansvar för att Finland inte har uppfyllt

sina gemenskapsrättsliga förpliktelser när detta är ett resultat av åtgärder som landskapet vidtagit eller borde ha vidtagit för att genomföra gemenskapsrätten på behörigt sätt. Den föreslagna bestämmelsen har ett direkt samband med gemenskapsrätten och gäller uteslutande landskapets ansvar gentemot riket. Ett villkor för att tillämpa de föreslagna bestämmelserna om landskapets ansvar är att EG-domstolen har dömt Finland att betala t.ex. ett standardbelopp eller ett vite eller att Finland utifrån sitt ansvar som medlemsstat är skyldigt att betala tillbaka medel till Europeiska gemenskapen eller att Finland utifrån en medlemsstats gemenskapsrättsliga skadeståndsskyldighet är skyldigt att betala ersättning till enskilda för vållad skada.

Paragrafens 1 mom. gäller om EG-domstolen med stöd av artikel 228 i EG-fördraget dömer Finland att betala ett penningbelopp när en åtgärd eller försummelse från landskapets sida legat till grund för ett fördragsbrott. Enligt förslaget är landskapet ansvarigt gentemot riket för penningbeloppet om landskapet är orsak till domen.

Paragrafens 2 mom. gäller om finska staten utifrån sitt ansvar som medlemsstat är skyldig att betala tillbaka gemenskapsmedel som det hört till landskapet att förvalta eller övervaka. Det kan gälla återbetalningsskyldighet som konstaterats genom beslut eller att återbetalning har skett utan särskilt förpliktande beslut. Landskapet är ansvarigt gentemot riket för det återbetalda beloppet.

Paragrafens 3 mom. bör ses mot den gemenskapsrättsliga bakgrunden att en medlemsstat har ansvar för en skada som orsakats enskilda genom en åtgärd eller försummelse som strider mot gemenskapsrätten. Medlemsstatens skadeståndsansvar gentemot enskilda fullföljs i de nationella domstolarna i linje med den gemenskapsrättsliga principen om decentraliserad tillämpning. I det fallet tillämpas nationell skadeståndsrätt. Utskottets förslag till reglering gäller den nationella fördelningen av ansvaret och närmare bestämt på vilka villkor landskapet är ansvarigt gentemot riket för det skadestånd som staten dömts till i finländsk domstol. Enligt mo-

mentet är landskapet ansvarigt gentemot riket för ersättningen, om skadan har orsakats av att de gemenskapsrättsliga förpliktelserna i ett ärendet inom landskapets behörighet har uppfyllts bristfälligt eller oriktigt.

Ärendena i 1—3 mom. gäller meningsskiljaktigheter mellan riket och landskapet i frågor som i grunden bygger på att Finland brutit mot en internationell förpliktelse. I rättspraxis behandlas meningsskiljaktigheter om brott mot internationella förpliktelser som offentligrättsliga förvaltningstvistemål¹. Utskottet anser att landskapets ansvar för ersättningsåtaganden och andra åtaganden som gemenskapsrätten medför för finska staten lämpligen bör behandlas som ett förvaltningstvistemål enligt 12 kap. förvaltningsprocesslagen.

Enligt 70 § i förvaltningsprocesslagen är Ålands förvaltningsdomstol behörig domstol. Utskottet har bedömt om inte frågan om landskapets ansvar bör behandlas direkt i högsta förvaltningsdomstolen, eftersom det på sätt och vis är fråga om en meningsskiljaktighet på konstitutionell nivå mellan riket och landskapet. Utskottet har i alla fall ansett att den normala rättsinstansordningen är behövlig. I linje med detta föreskrivs det i 4 mom. att frågor av denna typ behandlas som förvaltningstvistemål i Ålands förvaltningsdomstol. I momentet hänvisas också till bestämmelserna om grunderna för ansvaret i de föregående momenten.

Riket och landskapet bör försöka komma överens om ansvarsfrågan. Det är inte ändamålsenligt att väcka och avgöra ett förvaltningstvistemål, om parterna inte har förhandlat om saken. Utskottet anser att möjligheten att jämka ansvarsbeloppet för landskapet är en så väsentlig omständighet att en explicit bestämmelse om möjligheten till jämkning mellan riket och landskapet har tagits in i paragrafens 4 mom. Det är fullt acceptabelt att ansvarsbeloppet jämkas med hänsyn till landskapets ekonomiska bärkraft.

¹ HFD 1991 A 47; en utlännings ansökan om att utifrån ett beslut av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna få ersättning av finska staten behandlades som ett förvaltningstvistemål.

59 e (59 d) §. *Europeiska gemenskapens regionkommitté*. Paragrafen har fått ett nytt nummer på grund av den nya paragrafen innan.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Utskottet har kompletterat 1 mom. med en övergångsbestämmelse. Den kommer sig av ändringen i 25 § 1 mom. om att besvär över ett förvaltningsbeslut av en myndighet under landskapsregeringen anförs hos Ålands förvaltningsdomstol. Enligt övergångsbestämmelsen tillämpas bestämmelsen om den nya besvärinstansen bara på besvär som anförts över beslut efter det att lagen har trätt i kraft.

Motionerna

Självstyrelselagen för Åland är enligt sin 69 § en lag som stiftas genom överensstämmande beslut av såväl riksdagen som lagtinget. Den är formellt sett en rikslag. Det innebär att man i riket tillämpar de allmänna bestämmelserna om initiativrätt, eftersom det inte finns några andra bestämmelser om detta. Enligt 70 § i grundlagen väcks ett förslag om stiftande av lag i riksdagen genom en regeringsproposition eller en riksdagsledamots lagmotion. Oberoende av hur ett förslag till lag om ändring av självstyrelselagen har väckts i riksdagen måste saken i sinom tid underställas också lagtinget.

Med hänvisning till detta framhåller utskottet att en lagmotion väckt av en riksdagsledamot med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland är en konstitutionell väg att väcka ett förslag om saken också i riksdagen. Varken grundlagen eller självstyrelselagen hindrar att en åtgärdsmotion om frågor inom självstyrelselagens behörighet väcks. Av dessa orsaker och på grund av 39 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har utskottet behandlat motionerna i ingressen i detta sammanhang.

Utskottet har godkänt förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland och föreslår därför att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

Utskottet ser ingen orsak att godkänna förslagen i åtgärdsmotionerna och föreslår därför att de förkastas.

Lagstiftningsordning

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland kan lagen ändras bara genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. I riksdagen skall beslutet fattas i den ordning som föreskrivs om ändring av grundlagen. På grund av det föreliggande lagförslagets stora principiella betydelse bör det lämpligen behandlas enligt 73 § 1 mom. i grundlagen, vilket betyder att det riksmöte som sammanträder efter valet slutligt kan anta lagen med två tredjedels majoritet av rösterna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotion LM 106/2001 rd förkastas,

att åtgärdsmotionerna AM 219/2001 rd, AM 269/2001 rd och AM 47/2002 rd förkastas och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag**Lag****om ändring av självstyrelselagen för Åland**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 73 § grundlagen föreskriver, och Ålands lagtings beslut, tillkommet på det sätt som 69 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland av den 16 augusti 1991 (1144/1991) föreskriver,

upphävs i självstyrelselagen för Åland (*utesl.*) 76 §,

ändras 3 § 2 mom., 5 §, 7 § 1 mom., rubriken för 3 kap., 16 §, 18 § 1 punkten, 20—22 §, 23 § 3 och 4 punkten, 25 §, 27 § 4, 18, 28 och 40 punkten, 30 § 7, 8, 10 och 12—22 punkten, 31 §, 32 § 1 mom., 33 §, 42 § 1 mom., 51 § 2 mom., 56 § 1 mom., 9 och 9 a kap., 60 § 2 mom., 61 § 3 mom. och 72 § 1 mom.,

av dessa lagrum 9 kap. jämte ändringar och 9 a kap. sådant det lyder i lag 1556/1994, samt *fogas* till lagen en ny 60 b § som följer:

3, 5 och 7 §
(Som i RP)

3 kap

Lagtinget och landskapsregeringen

16 och 18 §
(Som i RP)

20 §

Ikraftträdande och publicering av landskapslagar

(1 mom. som i RP)

Landskapslagarna publiceras av landskapsregeringen i *Ålands författningssamling*. En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapsla-

gen, skall landskapsregeringen bestämma den. Har en landskapslag inte publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras. (3 mom. som i RP)

21—23 §
(Som i RP)

25 §

Förvaltningsrättskipningen

Besvär över beslut (*utesl.*) som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen (*utesl.*) anföras hos Ålands förvaltningsdomstol. Beslut av kommunala myndigheter överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol, om inte beslutet enligt rikslag skall överklagas hos någon annan myndighet. I landskapslag kan dock bestämmas att *beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen och som inte gäller skatt eller avgift samt beslut av en kommunal myndighet i ärenden som hör till landskapets behörighet* överklagas hos landskapsregeringen i stället för hos Ålands förvaltningsdomstol.

(2 och 3 mom. som i RP)

27, 30—33, 42, 51 och 56 §
(Som i RP)

9 kap.

Internationella förpliktelser

58 och 59 §
(Som i RP)

9 a kap.

Ärenden som gäller Europeiska unionen

59 a och 59 b §
(Som i RP)

59 c §

Ställningstaganden som gäller fördragsbrott

Riksmyndigheterna bereder i samverkan med landskapsregeringen innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av Europeiska gemenskapernas kommission angående brister vid fullgörandet av medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet samt Finlands ställningstaganden som i ett sådant ärende framförs vid Europeiska gemenskapernas domstol.

59 d § (Ny)

Landskapets nationella ansvar

Har Europeiska gemenskapernas domstol dömt finska staten att betala ett standardbelopp, ett vite eller något motsvarande penningbelopp, är landskapet ansvarigt för detta belopp gentemot riket, till den del en åtgärd eller försumelse från landskapets sida är orsak till domen.

Är finska staten utifrån sitt ansvar som medlemsstat skyldig att betala tillbaka gemenskapsmedel till Europeiska gemenskapen, är landskapet ansvarigt för beloppet gentemot riket, till den del förvaltningen eller övervakningen av de återbetalade medlen hörde till landskapet.

Är finska staten skyldig att betala ersättning till enskilda för en skada som orsakats av att de gemenskapsrättsliga förpliktelserna i ett ärende inom landskapets behörighet genomförts bristfälligt eller oriktigt, är landskapet till denna del ansvarigt för ersättningen gentemot staten.

Riket och landskapet kan jämka de ansvarsbeloppet i 1—3 mom. En tvist om ansvaret behandlas som förvaltningstvistemål som avses vid Ålands förvaltningsdomstol enligt vad som föreskrivs i 12 kap. förvaltningsprocesslagen (586/1996) och i denna paragraf.

59 e (59 d) §
(Som i RP)

60, 60 b, 61, 72 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
Denna lag träder i kraft den 200 .
Lagens 25 § 1 mom. om anförande hos Ålands

förvaltningsdomstol av besvär över ett beslut av en myndighet under landskapsregeringen tilllämpas dock endast på besvär över beslut som givits har fattats efter lagens ikraftträdande.
(2 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen i samråd med landskapet Åland skyndsamt utreder om bestämmelserna i självstyrelselagen om grunderna för presidentens utövande av sin vetorätt behöver ändras till den del det gäller relationen mellan landskapslagarna och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter och att regering-

en kommer med en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen på denna punkt.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan.

Helsingfors den 14 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.