|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 3/2013-2014 | |
|  | Datum |  |
| Lag- och kulturutskottet | 2013-12-10 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets betänkande

Godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

       [Republikens presidents framställning nr 4/2012-2013](file:///\\alex2k12.regeringen.local\www\handlingar\2012-2013\RP04\RP0420122013.htm)

INNEHÅLL

[Sammanfattning. 1](#_Toc340049244)

[Republikens presidents förslag. 1](#_Toc340049245)

[Utskottets förslag. 1](#_Toc340049246)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc340049247)

[Ärendets behandling. 4](#_Toc340049248)

[Utskottets förslag. 4](#_Toc340049249)

Sammanfattning

Republikens presidents förslag

Republikens president föreslår att lagtinget ger sitt bifall till att lagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, träder i kraft i landskapet Åland till de delar tilläggsprotokollet faller inom landskapets behörighet.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagtinget ger sitt bifall både till förordningen om bringande i kraft av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FFS 106/1976) och till den lagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, träder i kraft i landskapet Åland till de delar tilläggsprotokollet faller inom landskapets behörighet.

Utskottets synpunkter

I republikens presidents framställning föreslås att lagtinget ger sitt bifall till att lagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, träder i kraft i landskapet Åland.

     ESK-konventionen trädde i kraft i Finland i januari 1976 på basen av en förordning medan det protokoll till vars ikraftträdande presidenten nu begär bifall, sätts i kraft genom en lag. Lagtingets omfattande behandling av ärendet har huvudsakligen koncentrerats till den problematik som föranleds av att ESK-konventionen transformerades genom en förordning till vars ikraftträdande landstinget inte gav sitt bifall medan lagtingets bifall nu begärs till lagen om ikraftträdande av det fakultativa protokollet till konventionen.

     Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd har på utskottets begäran avgett två yttranden i ärendet. I det första ansåg nämnden att lagtinget inte bör ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet utan bör invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen. Nämndens motiv var att det inte på något sätt entydigt kan slås fast att ESK-konventionen gäller även i landskapet till de delar den innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde.

     Efter det att nämnden avgivit sitt första utlåtande begärde justitieministeriet ett utlåtande från Ålandsdelegationen som den 13 maj 2013 konstaterade att frågan om ESK-konventionen är gällande i landskapet bör bedömas enligt det rättsläge som gällde vid tidpunkten för konventionens ratificering. Vidare ansåg Ålandsdelegationen att ett avtal som satts i kraft på ett sätt som var korrekt enligt den tidigare självstyrelselagen fortfarande bör anses vara bindande utan att nytt bifall behöver inhämtas av lagtinget. Ålandsdelegationen framhöll även att det för övrigt inte kan anses att statsmakten ensidigt har behörigheten enligt den valda självstyrelsesystematiken att bedöma om ett internationellt avtal innehåller sådana bestämmelser att de förutsätter lagtingets bifall, och stats-makten kan inte kringgå denna skyldighet genom valet av sättet för transformering.

     I sitt andra yttrande, vilket avgavs efter det att Ålandsdelegationen avgivit sitt utlåtande, konstaterade nämnden att republikens president enligt vad nämnden fått erfara inte kommer att överlämna någon kompletterande framställning där lagtinget ges möjlighet att ta ställning till ESK-konventionen. Nämnden konstaterade därefter att om lagtingets samtycke skulle ges till både ESK-fördraget och det fakultativa protokollet kan nämnden rekommendera ett förfarande där lagtinget som svar på den nu aktuella framställningen från republikens presidents ger sitt bifall till både ESK-konventionen och det fakultativa protokollet. Lagtingets beslut skulle ges för kännedom till statrådet som kan deponera ratifikationsinstrumentet för det fakultativa protokollet utan någon reservation men som till ikraftträdandeförordningen för det fakultativa protokollet fogar en hänvisning till lagtingets bifall. Hänvisningen skulle ha följande lydelse: ”Ålands lagting har gett sitt bifall till att förordningen träder i kraft i landskapet”. Statsrådet skulle samtidigt i fördragsserien publicera ett meddelande om att lagtinget har givit sitt samtycke även till ESK-konventionen. Förfaringssättet skulle enligt nämndens mening innebära ett nationellt klargörande av lagtingets samtycke även till ursprungskonventionen.

     Efter att utskottet fick nämndens förnyade utlåtande bad utskottet landskapsregeringen inkomma med ett kompletterande yttrande över vilka konsekvenser ett eventuellt samtycke till ESK-konventionen skulle få för landskapet och om landskapsregeringen förespråkar ett sådant samtycke. I yttrandet av den 5 december 2013 framhåller landskapsregeringen att man kan anse att konventionens artikel 2 med en bestämmelse om språk är förenlig med självstyrelselagens bestämmelse om att undervisningsspråket i skolor som bekostas med offentliga medel är svenska. I övrigt anser landskapsregeringen inte att konventionen innehåller bestämmelser som skulle vara problematiska för landskapet att omfatta.

     Utskottet bad även landskapsregeringen att redogöra för sin syn på möjligheten för landskapsregeringen att i lagtinget initiera ärendet om ett godkännande av ESK-konventionen och om den politiska viljan till ett sådant initiativ. I det kompletterande yttrandet svarar landskapsregeringen att den inte i detta fall anser sig ha möjlighet att initiera ett ärende i lagtinget om bifall till det nu aktuella fördraget.

     I 59 § i självstyrelselagen för Åland sägs att om ett internationellt fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till 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 den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Utskottet noterar att självstyrelselagen inte uttryckligen stadgar att en begäran om ett bifall till en författning om sättande i kraft av en internationell förbindelse ska komma från republiken president men noterar samtidigt att detta är en etablerad praxis.

     I lagtingsordningens 28 § finns en uppräkning av de ärenden som kan tas upp till behandling av lagtinget. I denna förteckning ingår inte någon direkt möjlighet för landskapsmyndigheterna att initiera ett bifall till ikraftträdande av internationella fördrag. Enligt samma paragraf kan det i arbetsordningen intas bestämmelser om andra sätt att uppta ärenden i lagtinget. Några sådana bestämmelser ingår tillsvidare inte i arbetsordningen men enligt dess 108 § kan avvikelser från bestämmelserna arbetsordningen företas i enskilda fall genom ett enhälligt beslut i lagtinget.

     Utskottet noterar att den problematik som nu föreligger inte kunde förutses vid antagandet av självstyrelselagen, lagtingsordningen och arbetsordningen. Utskottet konstaterar därför att en extensiv tolkning av bestämmelserna är nödvändig för att möjliggöra det förfarande som skisseras i självstyrelsepolitiska nämndens yttrande. Utskottet noterar att berörda ministerier inte förefaller ha invändningar mot förfarandet utan tvärtom avser medverka vid publiceringen i författningssamlingens fördragsserie.

     I landskapet föreligger, till skillnad från t.ex. i Färöarna, inte en tradition att på föreslaget sätt själv utöka sin behörighet. Trots detta och för att i någon mån skapa en ny praxis förespråkar utskottet av självstyrelsepolitiska skäl och mot bakgrund av ärendets principiella betydelse att det av nämnden rekommenderade förfarandet genomförs.

     Enligt det fakultativa protokoll som ingår i presidentens framställning har enskilda personer eller grupper av enskilda personer som står under en konventionsstats jurisdiktion rätt att anföra klagomål, om de anser sig ha utsatts för en kränkning från denna stats sida av någon av de rättigheter som anges i konventionen. Protokollet innehåller detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för upptagande av klagomål till prövning och om den egentliga behandlingen av dem. Kommittén ska avge utlåtande när den prövat ett klagomål och den får även ge rekommendationer. Den svarande staten ska ge kommittén upplysningar om de åtgärder som den har vidtagit till följd av kommitténs ställningstaganden och rekommendationer.

     Utskottet konstaterar avslutningsvis att konventionsstaterna enligt ESK-konventionen åtar sig att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag på grund av bl.a. språk. Konventionsstaterna erkänner vidare rätten för var och en till utbildning. Bland annat ska grundskoleutbildning enligt konventionen vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla och utbildning över grundskolestadiet i olika former ska tillhandahållas och göras tillgänglig för var och en genom alla lämpliga åtgärder och särskilt genom att gradvis göras kostnadsfri. Några uttryckliga bestämmelser om rätt till undervisning på sitt modersmål ingår inte i konventionen. Utskottet konstaterar att enligt självstyrelselagens 40 § är undervisningsspråket i skolor som bekostas med allmänna medel och får understöd av sådana, svenska om inte något annat stadgas genom landskapslag. Landskapsregeringen konstaterar i sitt utlåtande att ESK-konventionens artikel 2 är förenlig med självstyrelselagens bestämmelse om undervisningsspråk.

     Till sist anser utskottet att frågan om att i lagtinget initiera ärenden som rör lagtingets godkännande av internationella fördrag bör beaktas i samband med den förestående översynen av lagtings- och arbetsordningen.

     Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att lagtinget genom att ge sitt bifall till både ESK-fördraget och det fakultativa protokollet ger sitt samtycke till att viktiga internationella avtal om mänskliga rättigheter blir gällande också i landskapet trots att republiken presidenten inte har berett lagtinget möjlighet att ge ett sådant bifall till ursprungskonventionen.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 7 november 2012 inbegärt lag- och kulturutskottets yttrande över framställningen.

     Utskottet har i ärendet inhämtat två utlåtanden från lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd samt ett ytterligare utlåtande från landskapsregeringen. De tre utlåtandena bifogas betänkandet.

     I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Katrin Sjögren, viceordföranden Göte Winé samt ledamöterna Harry Jansson, Axel Jonsson, Gun-Mari Lindholm, Roger Slotte och Åke Mattsson.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att lagtinget ger sitt bifall till att förordningen om bringande i kraft av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FFS 106/1976) träder i kraft landskapet till de delar konventionen faller inom landskapets behörighet samt till att lagen som avses i presidentframställning nr 4/2012-2013 träder i kraft i landskapet Åland till de delar protokollet faller inom landskapets behörighet.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 10 december 2013 | |
| Ordförande | Katrin Sjögren |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| **Ålands lagting** | **UTLÅTANDE 2012-2013** | |
|  | Datum |  |
| **Självstyrelsepolitiska nämnden** | 2013-04-18 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | **Till lag- och kulturutskottet** |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande

**Republikens presidents framställning om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen**

(RP 4/2012-1013)

Nämndens synpunkter

*Konventionen*

Republikens president begär att lagtinget ska ge sitt bifall till lagen om sättande i kraft av bestämmelserna i det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) till den del bestämmelserna hör till lagtingets behörighetsområde.

     Protokollet upprättades i december 2008 och det handlar om rätten att hos FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anföra klagomål över påstådda kränkningar av de rättigheter som anges i ESK- konventionen. ESK-konventionen antogs av FN år 1966 och den trädde i kraft i Finland i januari 1976 på basen av en förordning medan det protokoll till vars ikraftträdande presidenten nu begär bifall, sätts i kraft genom en lag.

     Nämnden har i detta utlåtande koncentrerat sig kring den problematik som föranleds av att konventionen, såsom ovan beskrivs, transformerades genom en förordning till vars ikraftträdande landstinget inte gav sitt bifall medan lagtingets bifall nu begärs till det fakultativa protokollet till konventionen. Frågan är här om konventionen är gällande på landskapets behörighetsområde och om vilka slutsatser som kan dras av svaret på frågan.

*1951-års självstyrelselag*

Frågan om ESK-konventionen är i kraft i landskapet måste bedömas enligt det rättsläge som rådde vid tidpunkten för konventionens transformering. När ESK-konventionen transformerades år 1976 var självstyrelselagen för Åland av år 1951 gällande. Enligt lagens 11 § 2 mom. 19 punkt tillkom lagstiftningsbehörigheten riket på områden som är reglerade genom internationella fördrag, ”dock så att landstinget bör ge sitt bifall till lag genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet för såvitt i fördraget ingår bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadganden i självstyrelselagen”. Detta innebär att det vid tidpunkten för konventionens transformering fanns två kriterier som skulle vara uppfyllda för att landstingets samtycke skulle vara nödvändigt.

     Det första kriteriet enligt paragrafen var att landstingets bifall krävdes för *lagar* genom vilka fördrag med främmande makter bringades i kraft. Frågan är här om begreppet ska tolkas i bokstavlig mening eller om det ger uttryck för en allmän princip så att det även innefattade andra typer av författningar såsom förordningar. Enligt vad nämnden har fått erfara är både en formell och en substantiell tolkning av begreppet här fullt möjliga. Med formell tolkning avses att man utgår från att det var endast lagar som ska föras till landstinget för samtycke medan en substantiell tolkning innebär att man ser till lagtextens innebörd vilket medför att formen för normeringen var underordnad. En substantiell tolkning innebär att även förordningar omfattades av begreppet lagar, något som stöds av att den internationella termen ”law” i regel har en mycket bred innebörd och avser författningar i allmänhet på motsvarande sätt som gällande självstyrelselag använder begreppet ”författning”.

     Det andra kriteriet för att ett behov av landstingets samtycke skulle föreligga enligt den då gällande självstyrelselagen var kravet på en *motstridighet med självstyrelselagen*. Enligt gällande självstyrelselag krävs lagtingets samtycke uttryckligen såväl när ett internationellt fördrag innehåller bestämmelser som strider mot självstyrelselagen och om fördraget innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde. Även här kan begreppet i den tidigare gällande självstyrelselagen tolkas på två olika sätt, antingen så att en bestämmelse i fördraget skulle vara direkt stridande mot själva självstyrelselagen eller så att det räckte att åländska behörighetsområden berördes. Eftersom självstyrelselagens behörighetsgränser inte kan ändras genom en förordning anser nämnden för sin del att bestämmelsen bör tolkas så att samtycke alltid krävs när ett fördrag innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde.

*Tidigare tolkningar av 1951-års självstyrelselag*

Nämnden konstaterar att frågan om tolkningen av den tidigare självstyrelselagens bestämmelser har berörts i regeringens kommittébetänkande 1987:31 om en ny självstyrelselag för Åland. I kommittébetänkandets motivering gällande lagstiftningsbehörigheten konstateras att då gällande stadgande i 11 § 2 mom. 19 punkten i 1951 års självstyrelselag, inte har reglerat situationer då transformeringen i riket av ett internationellt fördrag sker endast genom förordning eller författning av lägre rang. Enligt betänkandet blir fördrag som transformeras genom förordning inte gällande i landskapet till de delar de innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde.

     Regeringens kommittébetänkande har inte senare berörts i förarbetena till 1991 års självstyrelselag. Detta kunde möjligen tolkas som en oklarhet av kommittébetänkandets värde som rättskälla. Nämnden vill dock för sin del framhålla att det vare sig i de senare kommittébetänkandena eller i regeringens proposition till den nya självstyrelselagen, inte veterligen finns något som motsäger kommitténs tydliga uttalande. Kommitténs betänkande står således oemotsagt.

     Nämnden konstaterar vidare att regeringssekreteraren Nils Wirtanen vid justitieministeriet i ett utlåtande till riksdagens utrikesutskott i fråga om den nordiska språkkonventionen framhöll att ”eftersom fördraget träder i kraft genom enbart en förordning utan en implementeringslag godkänd av riksdagen, behövs inte lagtingets godkännande, vilket samtidigt betyder att fördraget inte ens som rekommendation gäller Åland eftersom självstyrelselagens bestämmelser inte kan förbigås genom en förordning”. Yttrandet avgavs den 15 oktober 1982 och tar sikte på den rättsordning som gällde enligt 1951 års självstyrelselag. Uttalandet från justitieministeriet är i kombination med ovan nämnda kommittébetänkande, enligt nämndens uppfattning, en tydlig indikation på bedömningen av rättsläget i början av 1980-talet, alltså strax efter det att konventionen transformerades i riket.

*Grundlagsutskottets roll*

Nämnden konstaterar att självstyrelselagen är den lag som reglerar förhållandet mellan Åland och riket. I lagen finns bestämmelser om efterhandskontroll av landskapslagar men lagen innehåller inte några bestämmelser om vare sig en efterhandskontroll av rikslagar eller om en förhandskontroll av landskapslagar eller rikslagar.

     I Finlands grundlag finns bestämmelser om en förhandskontroll av rikslagarna. Enligt lagens 74 § ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

     Nämnden konstaterar att man här bör skilja mellan grundlagsutskottets kontroll av å ena sidan vanliga rikslagars förenlighet med grundlagen samt å andra sidan kontrollen av lagar som transformerar internationella fördrag om mänskliga rättigheter. När grundlagsutskottet ger utlåtande om transformationslagar som rör andra angelägenheter än fördrag om mänskliga rättigheter gäller utlåtandena behandlingsordningen enligt grundlagen och självstyrelselagen.

     I fråga om vanliga rikslagar bör grundlagsutskottet tillse att de lagar som antas av Finlands riksdag inte strider mot självstyrelselagen så att talmannen kan fullgöra sin uppgift i plenum enligt föreskrifterna i 42 § grundlagen. Om så inte sker kan republikens president i samband med stadfästelsen av en lag begära ett utlåtande från högsta domstolen enligt grundlagens 77 §.

     I fråga om rikslagar som transformerar internationella fördrag är det dock enligt nämndens mening lagtinget som är den enda instans som kan uttala sig om giltigheten för Ålands del i den ordning 59 § självstyrelselagen anger oberoende av i vilken ordning lagen behandlas i riksdagen.

     I samband med den nu aktuella regeringspropositionen har riksdagens grundlagsutskott inte fördjupat sig i den problematik som berörs i detta utlåtande. Nämnden konstaterar att detta kan uppfattas som om grundlagsutskottet har samtyckt till regeringens proposition i vilken regeringen förefaller utgå från att ESK-konventionen är i kraft i landskapet. Mot bakgrund av det ovan nämnda vill nämnden dock för sin del framhålla att en sådan slutsats inte är förenlig med systematiken i självstyrelselagen. I sammanhanget bör det också klargöras att valet av transformeringssätt i riksdagen på intet sätt kan påverka ett fördrags giltighet på Åland mot lagtingets vilja.

*Nämndens överväganden*

Nämnden konstaterar att mycket tyder på att rättsläget vid tidpunkten för konventionens ratificering var sådant att landstingets samtycke borde ha krävts för att ESK-konventionen ska vara gällande i landskapet såsom ovan framkommit. Därtill måste även syftet med självstyrelselagen tillmätas stor betydelse vid tolkningen av rättsläget och tolkningen bör göras i belysning av den utveckling av de internationella avtalen som globaliseringen har lett till. I den första självstyrelselagen fanns inga bestämmelser om internationella fördrag vilket sannolikt är ett resultat av att Finland vid den tiden ingick väldigt få avtal. I den mån fördrag ingicks förelåg dock ett problem med att riket genom dessa fördrag kunde ändra gränserna för behörigheten mellan Åland och riket. I den andra självstyrelselagen tillkom därför de nämnda bestämmelserna i syfte att riket inte genom de internationella fördragen skulle kunna rucka på behörighetsgränserna. Genom nu gällande självstyrelselag begränsades möjligheten ytterligare genom att man utvidgade kravet till att uttryckligen gälla oavsett vilket transformeringssätt som valdes på rikssidan. Det genomgående syftet med såväl 1951 års som 1991 års självstyrelselagar är att begränsa rikets möjlighet att genom internationella fördrag inskränka på lagtingets behörighet. Avsikten kan här knappast vara att genom 1951-årssjälvstyrelselag förhindra möjligheten för riket att genom lag utan landstingets samtycke inskränka självstyrelsen men att samtidigt hålla möjligheten öppen att genom förordning företa en sådan inskränkning. Detta syfte talar för en vidare tolkning av begreppet ”lag” i 1951 års självstyrelselag.

     Nämnden noterar vidare att praxisen i fråga om 1951 års självstyrelselag inte är entydig. Inledningsvis tillämpades lagen så att enbart de fördrag som i riket transformerades genom lag fördes till landstinget för godkännande men i slutet av lagens tillämpningsperiod infördes en praxis där även internationella fördrag som transformerades genom förordningar fördes till landstinget för samtycke.

     Eftersom det inte på något sätt entydigt kan slås fast att ESK-konventionen gäller även i landskapet till de delar den innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde anser nämnden att lagtinget inte bör ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet utan bör invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen.

Ärendets behandling

Lagtinget har inbegärt självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande över ärendet den 7 november 2012.

     Nämnden har i ärendet hört lantrådet Camilla Gunell, ministern Gun-Mari Lindholm, professor Kaarlo Tuori (per telefon), professor Markku Suksi (per telefon), landshövding Peter Lindbäck, utrikesministeriets rättschef Päivi Kaukoranta (per telefon), riksdagsledamoten Elisabeth Nauclér, lagstiftningsrådet Sten Palmgren (per telefon), tidigare kanslichefen Göran Lindholm, Europarättschefen Michaela Slotte samt EU-sakkunniga Anna-Lena Sjöberg.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 18 april 2013 | |
| Ordförande | Britt Lundberg |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | UTLÅTANDE 2013-2014 | |
|  | Datum |  |
| Självstyrelsepolitiska nämnden | 2013-11-01 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till lag- och kulturutskottet |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande

Republikens presidents framställning om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

(RP 4/2012-1013)

Lag- och kulturutskottet har i ett brev av den 28 maj 2013 inbegärt ett nytt utlåtande gällande republikens presidents framställning till Ålands lagting över regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen till lag- och kulturutskottet.

     Utskottet hade tidigare inhämtat ett utlåtande från självstyrelsepolitiska nämnden i ärendet. Nämnden ansåg då i sitt utlåtande att lagtinget inte bör ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet utan bör invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen eftersom det inte på något sätt entydigt kan slås fast att ESK-konventionen gäller även i landskapet till de delar den innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde. Ett utlåtande har därefter inhämtats från Ålandsdelegationen varför lag- och kulturutskottet, på grund av ärendets principiellt viktiga karaktär, har berett nämnden tillfälle att framföra eventuella ytterligare synpunkter i ärendet.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationens utlåtande av den 13 maj 2013 gavs på begäran av justitieministeriet. Ålandsdelegationen konstaterar i utlåtandet att frågan om ESK-konventionen är gällande i landskapet bör bedömas enligt det rätts-läge som gällde vid tidpunkten för konventionens ratificering och att ett avtal som satts i kraft på ett sätt som var korrekt enligt den tidigare självstyrelselagen fortfarande bör anses vara bindande utan att nytt bifall behöver inhämtas av lagtinget.

     Finland ratificerade ESK-konventionen 23.6.1975, den trädde i kraft i Finland 3.1.1976 och den bringades i kraft genom en förordning, vartill lagtingets bifall inte inbegärts. Vid tidpunkten för ratificeringen gällde 1951 års självstyrelselag, som förutsatte lagtingets bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingår bestämmelser, som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadganden i självstyrelselagen. Med anledning härav har Ålandsdelegationen i utlåtandet beskrivit de aktuella paragraferna och förarbetena till dem i 1951 års och 1991 års självstyrelselagar. Det kan enligt Ålandsdelegationen för övrigt inte anses att statsmakten ensidigt har behörigheten, enligt den valda självstyrelsesystematiken att bedöma om ett internationellt avtal innehåller sådana bestämmelser att de förutsätter lagtingets bifall och statsmakten kan inte kringgå denna skyldighet genom valet av sättet för transformering.

Nämndens synpunkter

Enligt vad nämnden fått erfara kommer republikens president inte att överlämna någon kompletterande framställning, där lagtinget ges möjlighet att ta ställning till ESK-konventionen, med anledning av Ålandsdelegationens ovan nämnda utlåtande. Republikens president beslutade om ratificering av det fakultativa protokollet till ESK-fördraget den 17 maj 2013 men ratifikationsinstrumentet har inte ännu deponerats i avvaktan på lagtingets beslut i ärendet. Om lagtingets bifall ges kommer instrumentet att deponeras i vanlig ordning men om bifallet inte ges behövs en ny presidentföredragning för att få presidentens godkännande av en reservation som inkluderas i ratifikationsinstrumentet.

     Såsom framhölls i nämndens tidigare utlåtande anser nämnden att lagtinget inte bör ge sitt bifall till det fakultativa protokollet utan att först ta ställning till ESK-fördraget. Under behandlingen av ärendet har nämnden därför undersökt möjligheten till ett tillvägagångssätt där det skulle klargöras att lagtingets bifall avser både det egentliga ESK-fördraget och protokollet, samtidigt som Finland kan agera i enlighet med den allmänna linjen att undvika reservationer till internationella avtal, i synnerhet när avtalet rör mänskliga rättigheter.

     Nämnden konstaterar att det redan finns en form av praxis för situationer där lagtinget har gett sitt samtycke efter att Finland har ratificerat ett fördrag och efter att det har trätt i kraft för Finland. Ett separat meddelande har nämligen vid ett flertal tillfällen publicerats i Finlands författningssamlings fördragsserie i situationer där lagtingets bifall av misstag inte hämtats eller har hämtats för sent (se t.ex. Finlands författningssamlings fördragsserie meddelande nr 2 år 2002).

     Om lagtingets samtycke skulle ges till både ESK-fördraget och det fakultativa protokollet kan nämnden, efter samråd på tjänstemannanivå med utrikesministeriets rättsavdelning, mot bakgrund av denna praxis rekommendera ett förfarande där lagtinget som svar på den nu aktuella framställningen från republikens presidents ger sitt bifall till både ESK-konventionen och det fakultativa protokollet. Lagtingets beslut skulle ges för kännedom till statrådet som kan deponera ratifikationsinstrumentet för det fakultativa protokollet utan någon reservation men som till ikratträdandeförordningen för det fakultativa protokollet fogar en hänvisning till lagtingets bifall. Hänvisningen skulle ha följande lydelse: ”Ålands lagting har gett sitt bifall till att förordningen träder i kraft i landskapet”. Statsrådet skulle samtidigt i fördragsserien publicera ett meddelande om att lagtinget har givit sitt samtycke även till ESK-konventionen. Förfaringssättet skulle enligt nämndens mening innebära ett nationellt klargörande av lagtingets samtycke även till ursprungskonventionen.

     Nämnden anser avslutningsvis att innan ett samtycke ges även till ESK-fördraget bör ärendet beredas exempelvis genom att ett utlåtande över konsekvenserna av ett eventuellt samtycke till ESK-konventionen inbegärs från  landskapsregeringen.

Ärendets behandling

Lag- och kulturutskottet har inbegärt självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande över ärendet den 28 maj 2013.

     Nämnden har i ärendet hört landshövding Peter Lindbäck samt utrikesministeriets rättschef Päivi Kaukoranta (per telefon).

     I ärendets avgörande behandling deltog talman Britt Lundberg, ordförande, viceordföranden Danne Sundman samt ledamöterna vicetalman Roger Jansson och lagtingsledamöterna Gunnar Jansson, Harry Jansson, Axel Jonsson samt ersättaren Sara Kemetter.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 1 november 2013 | |
| Ordförande | Britt Lundberg |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| **Ålands landskapsregering** | **YTTRANDE** | |
|  | Datum |  |
|  | 2013-12-05 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | **Till Ålands lagting** |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Landskapsregeringens yttrande

**över republikens presidents framställning till Ålands lagting om regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen**

          Republikens presidents framställning nr 4/2012-2013

Ålands lagting har den 21 november 2013 begärt ett kompletterande yttrande från Ålands landskapsregering över regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt om förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet.

Yttrandet begärs med anledning av det utlåtande som lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd har lämnat till lag- och kulturutskottet. Lag och kulturutskottet begär att landskapsregeringen yttrar sig över följande frågor:

-          Konsekvenserna för landskapet av ett eventuellt samtycke till ESK-konventionen och om landskapet förespråkar ett sådant samtycke

-          Landskapsregeringens syn på möjligheten för landskapsregeringen att initiera ärendet om ett godkännande av ESK-konventionen och om den politiska viljan finns för ett sådant initiativ

*Konsekvenserna för landskapet av ett eventuellt samtycke till ESK-konventionen*

Konventionen innehåller bestämmelser som ska trygga vissa sociala rättigheter, exempelvis rätten till arbete och rättvisa arbetsvillkor (artikel 6 och 7), rätten till social trygghet (artikel 9), rätten till skydd för mödrar och barn, så som skydd och bistånd i samband med familjens bildande och under så lång tid konventionsstaten är ansvarig för omvårdnaden och utbildningen av barn i dess vård samt även ett särskilt skydd till mödrar under skälig tid före och efter barnens födelse, samt betald ledighet eller ledighet för yrkesarbetande mödrar (artikel 10). Konventionen innehåller även bestämmelser om rätten till en tillfredställande levnadsstandard (artikel 11) och rätten till skydd för hälsan och att konventionsstaterna för att säkerställa denna rätt innefattar att vidta åtgärder som är nödvändiga för att bland annat främja barnets sunda utveckling, förbättra alla sidor av samhällets hälsovård och skapa villkor som är ägnade att tillförsäkra envar läkar- och sjukhusvård i händelse av sjukdom (artikel 12). Konventionen innehåller även bestämmelser om rätten till utbildning (artikel 13) och rätten att delta i kulturlivet (artikel 15).

Konventionsstaterna åtar sig att arbeta för att trygga att rättigheterna i konventionen gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning (artikel 2).

Enligt självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet bland annat beträffande landskapets tjänstemän och tjänstekollektivavtal för landskapets anställda (18§ 2p), hälso- och sjukvård (18§ 12p), socialvård (18§ 13p) och undervisning och kultur (18§ 14p). ESK-konventionen innehåller således bestämmelser som hör till landskapets behörighet.

Landskapsregeringen konstaterar att bestämmelserna i konventionen är sådana att de överensstämmer med gällande landskapslagstiftning. Dock innehåller ESK-konventionens artikel 2 en bestämmelse om språk, där det sägs att: ”Konventionsstaterna åtar sig att garantera att rättigheterna i denna konvention utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.”

Enligt den allmänna juridiska principen om *lex specialis derogat legi generali* har en specialbestämmelse företräde framom en allmän bestämmelse. Man kan därför hävda att regler som skapar ett speciellt skydd för minoriteter har företräde i förhållande till allmänna stadganden om skydd för mänskliga rättigheter. Således kan man anse att den ovan nämnda bestämmelsen i ESK-konventionen är förenlig med självstyrelselagens bestämmelse om att undervisningsspråket i skolor som bekostas med offentliga medel är svenska.

I övrigt anser landskapsregeringen inte att konventionen innehåller bestämmelser som skulle vara problematiska för landskapet att omfatta.

*Möjligheterna för landskapsregeringen att initiera ärendet om godkännande av ESK-konventionen i lagtinget*

De ärenden landskapsregeringen kan initiera i lagtinget nämns i 28 § lagtingsordningen. Enligt denna paragraf kan landskapsregeringen initiera lagförslag, budgetförslag, meddelanden, berättelser, redogörelser och en årsredovisning enligt 25§ landskapslagen om Ålands landskapsregering.  Landskapsregeringen har inte några andra möjligheter att initiera ärenden i lagtinget förutom de ovan nämnda.

Landskapet har begränsad behörighet då det gäller ingående av internationella avtal. Enligt 27§ 4 p självstyrelselagen hör ingående av internationella avtal till rikets behörighet. Dock har landskapsregeringen enligt 58§ självstyrelselagen rätt att göra framställning hos behörig myndighet om förhandlingar rörande internationella avtal samt att bli underrättad om pågående förhandlingar. Dessutom krävs enligt 59 § lagtingets bifall för att ett internationellt avtal som innehåller bestämmelser som hör till landskapets behörighet ska bli gällande i landskapet.

Således anser sig landskapsregeringen inte i detta fall ha möjlighet att initiera ett ärende i lagtinget om bifall till det nu aktuella fördraget.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 5 december 2013 | |
| Vicelantråd | Roger Nordlund |
| Minister | Wille Valve |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | RESERVATION | |
| Lagtingsledamot | Datum |  |
| Axel Jonsson | 2013-12-10 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Reservation mot lag- och kulturutskottets betänkande nr 3/2013-2014 gällande republikens president framställning 4/2012-2013

Den åländska linjen har ända sedan 1951-års självstyrelselag trädde i kraft varit entydig: att internationella fördrag utan lagtingets bifall inte träder i kraft i landskapet inom landskapets behörighetsområde oavsett om de transformerats genom lag eller författning av lägre rang. En uppfattning som bland annat fått sitt stöd både av justitieministeriet i en promemoria skriven av Nils Wirtanen från 1982 och av Ålandskommitténs betänkande från 1987.

En viktig orsak till den konsekventa och entydiga åländska linjen är att det inte endast är ESK-konventionen som transformerats genom förordning utan begäran om lagtingets bifall. Det finns ytterligare ett antal liknande konventioner som till vissa delar strider mot självstyrelselagen och som i värsta fall gentemot världssamfundet skulle kräva uppluckringar av självstyrelselagens språkbestämmelser om de konstateras vara i kraft på Åland.  
Behandlingen av det fakultativa protokollet till ESK-fördraget kan således få prejudicerande verkan för andra fördrag och konsekvenser långt utanför ärendet som sådant.

Självstyrelsepolitiska nämnden därför var i sitt första yttrande till lag- och kulturutskottet eniga om följande:

*”Eftersom det inte på något sätt entydigt kan slås fast att ESK-konventionen gäller även i landskapet till de delar den innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde anser nämnden att lagtinget inte bör ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet utan bör invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen.”*

Eftersom självstyrelselagens 59 § inte uttryckligen stadgar att en begäran om ett bifall till en författning om sättande i kraft av en internationell förbindelse ska komma från republikens president har möjligheten för lagtinget att själva initiera de ärenden som innehåller förslag till bifall till internationella fördrag diskuterats och utskottet anser att frågan bör beaktas i samband med nuvarande översyn av lagtings- och arbetsordning, vilket är bra.

Utskottsmajoriteten har dock kommit till slutsatsen att lagtinget bör ge sitt bifall både till det fakultativa tilläggsprotokollet och ESK-fördraget. Eftersom det fortsättningsvis mellan Finland och Åland råder delade meningar om huruvida ESK-fördraget är och sedan 1976 varit i kraft i landskapet är risken stor att lagtingets beslut om att ge sitt bifall till ESK-fördraget blir tandlöst och inte heller prejudicerande för andra liknande konventioner.

Om så sker riskerar beslutet om bifall till det fakultativa protokollet att anses som en bekräftelse av den tolkning av 1951 års självstyrelselag som innebär att samtliga internationella fördrag som transformerats genom förordning eller författning av lägre rang, trätt i kraft i landskapet utan lagtingets bifall också inom landskapets behörighetsområde. Detta enligt logiken att ett fakultativt protokoll rimligen inte kan antas om inte grundfördraget har satts i kraft.

Eftersom de långsiktiga konsekvenserna av utskottsmajoritetens förslag är svåra att överblicka och riskerar få negativ betydelse för tolkningen av övriga internationella fördrag som transformerats genom förordning eller författning av lägre rang, har undertecknad känt sig tvungen att reservera sig. Jag föreslår istället att det aktuella ärendet lämnas vilande till dess att lagtinget fått möjlighet att ta ställning till ett ärende om bifall till ESK-konventionen. Förslagsvis initieras ärendet av landskapsregeringen efter att ett nytt förfarande för lagtingets bifall till av internationella fördrag intagits i lagtingsordningen, alternativt enligt gällande praxis av presidenten.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 10 december 2013 | |
| Axel Jonsson |  |