|  |  |
| --- | --- |
|  | 5x5px |
| regeringen_svartvit | YTTRANDE |
| Datum |  |
| 2020-01-09 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  | Till Ålands lagting |  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Landskapsregeringens yttrande

Över republikens presidents framställning till Ålands lagting om utkastet till statsrådets förordning om det multilaterala avtalet M318 enligt 1.5.1 i bilaga A till den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR)

* Republikens presidents framställning nr 4/2019-2020

INNEHÅLL

[Bakgrund 1](#_Toc27729334)

[Behörighetsfördelning 1](#_Toc27729335)

[Allmänt om ADR 2](#_Toc27729336)

[Förslagets innehåll – begärt bifall till multilateralt avtal till ADR (M318 om DOT-kärl) 2](#_Toc27729337)

[Tidigare behandling av multilateralt avtal till ADR (M313 om militärt gods) 2](#_Toc27729338)

[Tolkningsfråga kring internationella avtals giltighet på Åland 3](#_Toc27729339)

[Tidigare hantering av äldre fördrag som inte skickats till lagtinget för bifall 4](#_Toc27729340)

[ADR i åländsk lagstiftning 6](#_Toc27729341)

[Ställningstagande 6](#_Toc27729342)

Bilaga 1

Bakgrund

Ålands lagting har den 12 november 2019 begärt ett yttrande från landskapsregeringen över republikens presidents framställning till Ålands lagting om utkastet till statsrådets förordning om det multilaterala avtalet M318 enligt 1.5.1 i bilaga A till den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR).

 Eftersom överenskommelsen innehåller bestämmelser som åtminstone delvis hör till landskapets lagstiftningsbehörighet måste Ålands lagtings godkännande i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland inhämtas för att den ikraftträdandeförordning som ingår i rikets framställan ska träda i kraft även på Åland.

 Den 25 september 2019 beslutade lagtinget att inte ge bifall till ett annat multilateralt avtal till ADR. Enligt lag- och kulturutskottets betänkande var motivet till det åtminstone delvis att det inte ansågs klarlagt att ADR var gällande på Åland eftersom det inte hade tillsänts lagtinget för bifall. Den frågeställningen har sin grund i hur proceduren för internationella fördrags ikraftträdande på Åland har reglerats i självstyrelselagens olika lydelser och hur dessa regleringar har tolkats. Det här yttrandet omfattar därför en genomgång av hur liknande ärenden har hanterats tidigare.

Behörighetsfördelning

Enligt 18 § 6, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om bland annat allmän ordning och säkerhet, vägar och vägtrafik samt näringsverksamhet.

Allmänt om ADR

ADR är en europeisk överenskommelse från 1957. Den trädde i kraft i Finland år 1979 genom att en förordning om ikraftträdande utfärdades

(FFS 289/1979 och FördrS 23/1979, se bilaga 1). Bestämmelserna i överenskommelsen omfattar bland annat klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen samt konstruktion, utrustning och användning av fordon och tankar i samband med transport av sådana ämnen. ADR-överenskommelsens tillämpningsområde omfattar transporter av farligt gods i vägtrafiken.

 Enligt artikel 4.3 i ADR har de fördragsslutande parterna rätt att genom bilaterala eller multilaterala fördrag tillåta att farligt gods transporteras med avvikelse från ADR-bestämmelserna, under förutsättning att en säkerhetsnivå som motsvarar ADR-bestämmelserna bibehålls. En separat överenskommelse får vara i kraft i högst fem år. Av Finland undertecknat separat avtal får tillämpas i internationella ADR-transporter mellan de ADR-länder som har undertecknat det separata avtalet i fråga. Det får även tillämpas på nationella transporter.

Förslagets innehåll – begärt bifall till multilateralt avtal till ADR (M318 om DOT-kärl)

Syftet med den förordning som nu föreligger i utkastform är att sätta i kraft det separata multilaterala avtalet M318, som är framtaget enligt avsnitt 1.5.1.1 i bilaga A till ADR. M318 omfattar bestämmelser som möjliggör vissa begränsade transporter av gaser i så kallade DOT-kärl.

 DOT-kärl är tryckkärl/gasflaskor som godkänts i Förenta staterna enligt dess regelverk om konstruktion och tester av tryckkärl som ska användas i transporter. De amerikanska bestämmelserna överensstämmer inte helt och hållet med motsvarande bestämmelser i ADR. Därför krävs ett separat avtal till ADR för att DOT-kärl ska kunna användas i ADR-länder. De amerikanska bestämmelserna har bedömts motsvara ADR:s säkerhetsnivå.

 Möjlighet att transportera gaser i DOT-kärl behövs i näringslivet när laboratorier behöver gaser som har framställts utanför de fördragsslutande staterna och som är förpackade i DOT-kärl.

 Av ADR-länderna har M318 före den 19 juli 2019 undertecknats av Storbritannien (som utarbetat avtalet), Frankrike, Sverige, Tyskland, Irland, Schweiz, Österrike och Holland.

 Enligt förslaget har transport av DOT-kärl tidigare varit tillåten med stöd av det separata avtalet M299, som Finland har ratificerat. Giltighetstiden för det separata avtalet M299 löpte ut den 1 juni 2019.

 Landskapsregeringen noterar att M299 sattes i kraft i Finland genom förordning den 22 september 2016. Förordningen skickades dock inte till lagtinget för bifall i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen på det sätt som nu sker med M318. Vid landskapsregeringens kontakter med tjänstemän vid Kommunikationsministeriet har det framkommit att det är av förbiseende som lagtingets bifall inte begärts till tidigare multilaterala avtal kopplade till ADR. M313, som beskrivs nedan, var det första multilaterala avtalet till ADR som presidenten begärde lagtingets bifall till.

Tidigare behandling av multilateralt avtal till ADR (M313 om militärt gods)

Det här är andra gången som lagtingets godkännande till ett multilateralt avtal till ADR begärs. Den första gången var den 19 juni 2019 då presidenten begärde att lagtinget skulle ge sitt bifall till det multilaterala avtalet M313 (RP 9/2018-2019). M313 rörde märkning av militärt gods vid transport på väg.

 Lagtinget begärde in yttrande från landskapsregeringen i frågan. Landskapsregeringen ansåg att det fanns hinder för lagtingets bifall på grund av att militärt avfall inte får transporteras inom den demilitariserade zonen på Åland (artikel 4, 1 mom. i Konvention angående Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering från 1921).

 Vid lag- och kulturutskottet behandling väcktes frågan om ADR som sådan är i kraft på Åland till den del den faller inom landskapets behörighet. I betänkandet uttalades att enligt vad utskottet hade fått erfara hade överenskommelsen inte sänts till lagtinget för bifall i samband med ikraftträdandet i Finland år 1979. Lag- och kulturutskottet såg paralleller till lagtingets behandling av presidentens begäran om bifall till ett fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (RP 12/2012-2013). I det ärendet ansåg självstyrelsepolitiska nämnden att det inte på något sätt entydigt kunde slås fast att konventionen gäller även i landskapet till de delar den innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighetsområde. Därför ansåg nämnden att lagtinget inte borde ge sitt bifall till ikraftträdandet av det fakultativa protokollet utan istället borde invänta en kompletterande framställning från republikens president så att lagtinget först ges möjlighet att ta ställning till konventionen. Mot bakgrund av att lagtingets bifall till ADR inte begärts – i kombination med att militärt material inte får transporteras inom den demilitariserade zonen – föreslog utskottet att lagtinget inte skulle ge sitt bifall till presidentens begäran.

 Lagtinget beslutade den 25 september 2019 i enlighet med utskottets förslag.

Tolkningsfråga kring internationella avtals giltighet på Åland

Situationen att riket inte har begärt lagtingets bifall till ett internationellt avtal men i ett senare skede begär lagtingets bifall till ett tillägg till avtalet, beror på att självstyrelselagens bestämmelse om fördrags ikraftträdande på Åland har en annan lydelse idag än vad den hade när det ursprungliga internationella avtalet tillträddes.

 Enligt nu gällande självstyrelselag blir en bestämmelse i en internationell överenskommelse inom landskapets lagstiftningsbehörighet gällande på Åland endast om lagtinget har gett sitt bifall till den författning som sätter överenskommelsen i kraft i Finland (59 § 1 mom.). Det centrala i bestämmelsen är alltså om bestämmelser i det internationella avtalet faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

 I 1951 års självstyrelselag hade motsvarande bestämmelse (11 § 2 mom. 19 punkten) följande lydelse.

*”Till rikets lagstiftningsbehörighet hänföres jämväl stiftande av allmän lag eller utfärdande av förordning, då ärendet rör område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadganden i självstyrelselagen.”*

Enligt det tidigare stadgandets ordalydelse hade det ingen betydelse för landstingets inblandning huruvida det internationella avtalet föll inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Landstingets bifall krävdes endast om avtalet innehöll bestämmelser som skulle innebära avvikelse från stadganden i självstyrelselagen i sig eller att stadganden i självstyrelselagen skulle ändras eller upphävas. Den centrala frågan i den tidigare självstyrelselagen, om man bara ser till ordalydelsen, är alltså om det internationella avtalet på något sätt stred mot något enskilt stadgande i självstyrelselagen, exempelvis språkbestämmelser.

 En skillnad mellan den tidigare och nuvarande lydelsen är också referensen till författningsform. Enligt den tidigare lydelsen krävdes landstingets bifall till lag som bringade internationellt avtal i kraft. Förordningar föll enligt ordalydelsen utanför. I den nuvarande självstyrelselagen har författningsformen ingen betydelse. Både lagar och förordningar kan bli föremål för bifall.

 Det får anses klarlagt att frågan om ett fördrag har blivit gällande på Åland ska bedömas enligt bestämmelsen i den självstyrelselag som var i kraft vid tidpunkten för när avtalet ratificerades i Finland. Det framgår tydligt av Ålandsdelegationens utlåtande nr 14/13 daterat den 13 maj 2013.

 I övrigt har det vid flera tidpunkter visat sig att det funnits olika tolkningar av hur 11 § 2 mom. 19 punkten i 1951 års självstyrelselag ska tolkas. Den stora skiljelinjen synes vara att riket har gjort en tolkning som håller sig nära ordalydelsen. Från åländskt håll har det ansetts att bestämmelsen måste tolkas i ljuset av systematiken i självstyrelselagen och att det enligt den inte varit meningen att riket för Ålands räkning skulle kunna stifta lagar inom landskapets behörighetsområde.

 Den här tolkningsproblematiken och rättskällor kring den har beskrivits i Ålandsdelegationens utlåtande nr 14/13. Av utlåtandet framgår följande.

*”Under den senare delen av giltighetstiden för 1951 års självstyrelselag utvecklades en praxis enligt vilken lagtingets bifall inhämtades till ett internationellt fördrag som gällde landskapets behörighetsområden, även i de fall fördragsbestämmelserna inte direkt stod i konflikt med bestämmelserna i självstyrelselagen. Det var en naturlig konsekvens av att lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i 1951 års självstyrelselag, liksom i nu gällande självstyrelselag, var delad mellan landskapets och rikets behörighetsområden, och riket inte genom ingåendet av internationella avtal ensidigt och utan landstingets bifall kunde inkräkta på landskapets behörighetsområden.”*

Dessutom har det från åländskt håll ansetts att det är orimligt att tolka bestämmelsen så att endast lagar – men inte förordningar – krävde bifall från landstinget. En sådan tolkning skulle innebära att riket genom förordning skulle kunna åsidosätta bestämmelser i en lag (självstyrelselagen). Det skulle strida mot grundläggande principer om regelhierarki. Ålandsdelegationen har i ovan nämnda utlåtande uttalat att det inte kan anses att statsmakten ensidigt kan bestämma om ett internationellt avtal kräver lagtingets bifall och inte heller kan statsmakten kringgå skyldigheten att be om bifall genom att välja förordning som författningsform.

 Tolkningsutrymmet – möjligen i kombination med ett slags partsbruk som tyder på att man ibland i praktiken frångick en tolkning enligt ordalydelsen – har lett till situationer där riket anser att vid aktuell tidpunkt gällande förfarande i självstyrelselagen har följts och att vissa internationella avtal därför har trätt i kraft på Åland, medan lagtinget har ifrågasatt att korrekt förfarande har följts och att avtalet i sin helhet är gällande på Åland.

Tidigare hantering av äldre fördrag som inte skickats till lagtinget för bifall

*Två tidigare fall*

Förutom ärendet om M313 till ADR finns det två ärenden som belyser hur Åland tidigare har hanterat presidentens begäran om bifall till ett tillägg till ett internationellt avtal som i sig inte har tillsänts lagtinget för bifall.

*FN:s tortyrkonvention – kompletterande begäran om bifall från presidenten*

År 2013 begärde presidenten lagtingets bifall till ett fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention) (RP 12/2012-2013). Konventionen trädde i kraft i Finland år 1989 genom antagande av både lag och förordning. Det skedde alltså medan 1951 års självstyrelselag var gällande.

 I lag- och kulturutskottets betänkande konstaterades att konventionen inte skickats till lagtinget för bifall på grund av att man från rikets sida bedömde att konventionen inte innehåller bestämmelser som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Åland ansåg dock att bestämmelserna på flera punkter föll inom landskapets behörighet och att FN:s tortyrkonvention i de delarna därför inte hade trätt i kraft på Åland. Kontakter med utrikesministeriet på tjänstemannanivå ledde till att ministeriet skickade en kompletterande framställning till justitieministeriet för att inhämta lagtingets bifall till de författningar från år 1989 som rörde FN:s tortyrkonvention, så att de skulle bli gällande i landskapet i sin helhet. Lagtinget lämnade därefter bifall dels till de författningar från år 1989 som satte i kraft konventionen i Finland, dels till den lag som år 2013 satte i kraft det fakultativa protokollet.

*ESK-konventionen – lagtinget gav bifall till förordning på eget initiativ*

År 2012 begärde presidenten lagtingets bifall till ett fakultativt protokoll till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) (RP 4/2012-2013). ESK-konventionen trädde i kraft i Finland genom förordning år 1976, det vill säga medan 1951 års självstyrelselag var gällande. Konventionen skickades inte till landstinget för bifall.

 I landskapsregeringens yttrande till lagtinget uttalades att ”landskapsregeringen delar utrikesministeriets uppfattning att eftersom konventionen sattes i kraft genom en författning av lägre rang än lagnivå, dvs. genom förordning, krävdes således inte bifall från lagtinget enligt 11 § 2 mom. 19 punkten självstyrelselagen för Åland (5/1952)”. Landskapsregeringens uppfattning var alltså att konventionen var i kraft på Åland.

 I lagtinget fick ärendet en omfattande behandling. Självstyrelsepolitiska nämnden avgav två yttranden med innebörden att lagtinget inte utan vidare kunde ge bifall till det fakultativa protokollet eftersom det inte entydigt kunde slås fast att ESK-konventionen gällde fullt ut på Åland. Nämnden ansåg att frågan skulle hanteras på samma sätt som med FN:s tortyrkonvention, det vill säga att presidenten borde skicka en kompletterande begäran om bifall till ESK-konventionen som sådan. Justitieministeriet ansåg dock att ESK-konventionen sattes i kraft på Åland redan år 1976 i enlighet med då gällande självstyrelselag. En skillnad mot ärendet om FN:s tortyrkonvention var dessutom att den åtminstone delvis sattes i kraft genom lag medan ESK-konventionen sattes i kraft enbart genom förordning.

 Självstyrelsepolitiska nämnden rekommenderade istället en ordning enligt vilken lagtinget på eget initiativ skulle ge sitt bifall till både den förordning som satte ESK-konventionen i kraft i Finland år 1976 och till den nya lag som skulle sätta det fakultativa protokollet i kraft.

 Lag- och kulturutskottet lämnade förslag i enlighet med självstyrelsepolitiska nämndens linje. Lagtinget fattade beslut i enlighet med utskottets förslag.

 Utrikesministeriet förde in information i fördragsserien om att lagtinget gett sitt bifall till förordningen om bringande i kraft av ESK-konventionen (FördrS 15/2014).

ADR i åländsk lagstiftning

En skillnad mellan de tidigare ärendena om FN:s tortyrkonvention och ESK-konventionen å ena sidan och ADR å andra sidan, är att lagtinget vid flera tidigare tillfällen lagstiftat om ADR.

 I 4 § landskapslagen (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (blankettlag) anges att ADR i vissa fall ska tillämpas på internationella transporter. Paragrafen tillkom år 1984, det vill säga relativt kort efter att ADR trädde i kraft i Finland. I förarbetena nämns ingenting om ADR:s ikraftträdande på Åland enligt självstyrelselagen (se Fr. 28/1988-89, Lu bet. 16/1988-89 och Stu bet. 24/1988-89).

 Enligt EU-direktiv 2008/68/EG (RID/ADR-direktivet) ska alla medlemsländer och länder anslutna till EES tillämpa ADR (vägtransporter) och RID (järnvägstransporter) både för transporter mellan och inom EU- och EES-länderna. På detta sätt är ADR även tvingande för nationella transporter. Landskapsregeringen utfärdade en förordning för att säkerställa att direktivet implementerades även här (se landskapsförordning [2009:39] om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen).

 I praktiken har ADR tillämpats på Åland under lång tid. Bland annat utfärdar Fordonsmyndigheten ADR-körtillstånd.

Ställningstagande

Landskapsregeringen konstaterar att nu aktuell fråga till stora delar liknar ärendet om ESK-konventionen.

 Likheten består i att det nu liksom då är fråga om ett tillägg till ett internationellt fördrag som sattes i kraft i Finland genom förordning medan 1951 års självstyrelselag var gällande.

 Rättsläget vad gäller sådana fördrags giltighet på Åland behandlades i samband med ärendet om ESK-konventionen. Bland annat utreddes frågeställningen av Ålandsdelegationen. Något tydligt juridiskt svar som både riket och lagtinget kunde hålla med om kunde inte hittas. Någon samsyn mellan riket och lagtinget kunde därför inte nås.

 En skillnad mellan ADR och ESK-konventionen är dock att landstinget redan på 1980-talet stiftade åländska lagar med referens till ADR. Sådana referenser finns inte till ESK-konventionen. Omständigheten att landstinget år 1984 stiftade lag om ADR tyder på att man då utgick från att ADR hade satts i kraft på Åland.

 Om lagtinget med hänvisning till tidigare lagstiftning om ADR anser att avtalet trädde i kraft på Åland enligt då lydande självstyrelselag, kan lagtinget utan vidare åtgärder ta ställning till ett bifall till M318. Om lagtinget istället bedömer att det inte entydigt kan slås fast att ADR trätt i kraft på Åland, kan lagtinget på eget initiativ ge bifall till ADR så som man gjorde med ESK-konventionen.

 Eftersom ADR redan gäller på Åland enligt landskapslagstiftning och dessutom till följd av EU-direktiv, bör någon utredning om ADR:s lämplighet för Åland inte behövas i det här skedet.

 Landskapsregeringen noterar att det multilaterala avtalet M299, som föregick det nu aktuella multilaterala avtalet M318, inte har tillsänts lagtinget för bifall trots att det sattes i kraft för bara några år sedan. Det innebär att motsvarande bestämmelser inte har varit i kraft på Åland tidigare.

 Trots det ser landskapsregeringen inga hinder mot att M318 ska gälla på Åland, eftersom ADR förutsätter att en säkerhetsnivå som motsvarar ADR-bestämmelserna bibehålls när separata avtal under ADR ingås.

 Landskapsregeringen konstaterar också att avtalet inte innehåller bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen eller annan landskapslagstiftning. Ett bifall skulle alltså inte leda till lagstiftningsändringar.

 Mot bakgrund av detta ser landskapsregeringen inget hinder mot att lagtinget ger bifall till att den förordning som avses i aktuell presidentframställning om M318 träder i kraft också på Åland till den del M318 innehåller bestämmelser inom landskapets behörighet.

 Landskapsregeringen ser inte heller något hinder mot att lagtinget på eget initiativ ger sitt bifall till att förordningen om bringande i kraft av den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (FFS 289/1979) träder i kraft i landskapet till de delar överenskommelsen faller inom landskapets behörighet.

|  |
| --- |
| Mariehamn den 9 januari 2020 |
| L a n t r å d | Veronica Thörnroos |
| Minister | Christian Wikström |