Givet
7.12.2022

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 12.10.2022 gällande ärendet nr VN/26695/2022

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 21.9.2022 om antagande av följande landskapslagar
1. landskapslag om ändring av vallagen för Åland
2. landskapslag om upphävande av 11a § landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar

UTLÅTANDE

Begäran om utlåtande

Justitieministeriet har begärt utlåtande om de ifrågavarande landskapslagarna som helhet, men särskilt gällande landskapets lagstiftningsbehörighet att lagstifta om förtidsröstning utanför landskapet Åland mot bakgrund av bestämmelserna i självstyrelselagen för Åland i vilka beskrivs landskapets område, val av lagtingets ledamöter och kommunala val samt om statsmyndigheternas organisation och verksamhet och förhållandet till utländska makter.

Allmänt

Högsta domstolen har granskat lagtingsbesluten i det syfte som stadgas i 19 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland och får som sitt utlåtande anföra följande.

Lagtinget har genom sina beslut antagit en landskapslag om ändring av vallagen för Åland samt en landskapslag om upphävande av 11a § landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.

Den nya landskapslagstiftningen gäller förtidsröstning utanför Åland. Förtidsröstning per brev förenklas. Även möjlighet att förtidsrösta vid ett allmänt förtidsröstningsställe utanför Åland införs i både lagtings- och kommunalval. Avsikten är att förtidsröstning ska anordnas på platser där det finns större antal åländska väljare. Landskapsregeringen ska ansvara för att det anordnas förtidsröstningar utanför Åland. Därtill stryks möjligheten att ordna förtidsröstning via internet vid kommunala folkomröstningar i landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.

Landskapslagarna gäller i huvudsak system och organisation av val för Åland vid lagtings- och kommunalval.

Enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter, val av lagtingets ledamöter samt landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar. Därtill har landskapet enligt 18 § 4 punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga bland annat om kommunala val och kommunernas förvaltning. Enligt 9 § 1 mom. självstyrelselagen får endast den som har hembygdsrätt delta i val av lagtingets ledamöter och kommunernas fullmäktige. Endast den som har hembygdsrätt är valbar till sådana uppdrag. Enligt 13 § självstyrelselagen utses lagtingets ledamöter genom omedelbara och hemliga val där rösträtten är allmän och lika för alla röstberättigade. Därtill medges finska medborgare som saknar hembygdsrätt samt danska, isländska, norska och

svenska medborgare rösträtt och valbarhet vid val av förtroendevalda inom kommunalförvaltningen enligt 67 självstyrelselagen under de förutsättningar som anges i landskapslag. Enligt samma lagrum kan sådan rösträtt och valbarhet på samma sätt medges medborgare i andra stater.

Utgångspunkten är således att landskapslagarna som även är i enlighet med dessa bestämmelser gäller angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.

Vid lagstiftningsgranskningen bör dock tas ställning även till förhållandet mellan den nu ifrågavarande lagstiftningen och Finlands grundlag eftersom riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen. Samtidigt bör man kontrollera att landskapslagarna överensstämmer med självstyrelselagens valbestämmelser. Enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen kan nämligen självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och detsamma gäller för stiftandet av en lag som innebär avvikelse från självstyrelselagen. En landskapslag som avviker från självstyrelselagens valbestämmelser skulle således utgöra en behörighetsöverskridning.

Förtidsröstning per brev och via internet

Högsta domstolen har tidigare granskat lagtingsbesluten beträffande bland annat röstning per brev och via internet i vissa lagstadgade fall (Högsta domstolens utlåtande OH 2019/34 gällande antagande av vallag för Åland m.m.). I sitt utlåtande anförde Högsta domstolen att de av lagtinget då antagna bestämmelserna om röstning per brev inte står i strid med grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser om valhemlighet. Därtill konstaterade Högsta

domstolen att lagtingsbesluten inte heller till den del de gällde röstning via internet var i konflikt med grundlagen eller självstyrelselagen och att de efterföljer kompetensfördelningen mellan landskapet och riket.

De nu antagna ändringarna inom landskapslagstiftningen beträffande de organisatoriska förenklingarna av förfarandet vid förtidsröstning per brev ändrar inte de grunddrag som tidigare har konstaterats av Högsta domstolen vara i linje med grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser och efterfölja kompetensfördelningen mellan landskapet och riket. Därtill är det klart att det hör till landskapets lagstiftningskompetens att i vallagstiftningens nutida helhet upphäva de bestämmelser som gäller förtidsröstning via internet.

Lagstiftningsbehörighet i fråga om ansvar för förtidsröstningen utanför Åland

Enligt 5 § 2 mom. landskapslagen om ändring av vallagen för Åland ansvarar landskapsregeringen för att det anordnas förtidsröstning utanför Åland. Enligt 6 § 2 mom. samma landskapslag anges de allmänna förtidsröstningsställena utanför Åland i landskapsförordning.

Dessa bestämmelser ger anledning att beakta den antagna landskapslagstiftningen i två avseenden, nämligen beträffande landskapslagstiftningens territoriella tillämpningsområde samt utvidgningen av landskapets lagstiftningskompetens eftersom riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet enligt 27 § 3 punkten självstyrelselagen samt i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap enligt 27 § 4 punken självstyrelselagen, och beträffande delegeringen av normgivningsmakt.

Utgångspunkten är att landskapets lagstiftningskompetens endast omfattar landskapets område. Trots detta har det i vissa fall ansetts vara möjligt att i landskapslagstiftning som även passerat Högsta domstolens lagstiftningskontroll utfärda sådana bestämmelser som tillämpas också utanför landskapet (beträffande fartyg som är registrerade på Åland, se Högsta domstolens utlåtande OH 2019/131 gällande antagande av landskapslag om mottagning i hamn av avfall från fartyg och däri nämnda utlåtanden). Tidigare har även vallagstiftningsbestämmelser beträffande förtidsröstning per brev och via internet som visserligen kan ske även utomlands ansetts höra till landskapets lagstiftningskompetens (Högsta domstolens utlåtande OH 2019/34 gällande antagande av vallag för Åland m.m.). I detta sammanhang har landskapslagstiftningen dock inte granskats av Högsta domstolen speciellt med tanke på 27 § 4 punkten självstyrelselagen.

Att organisera förtidsröstning innebär dock utövning av offentlig makt. Att organisera den utanför Åland betyder utövning av offentlig makt av landskapets organisation utanför Åland. Därför aktualiseras diverse, även till lagstiftningskompetensen och med den sammanhängande förvaltningskompetensen relaterade frågor i samband med utövning av offentlig makt av landskapets organ utanför Åland. Således är landskapsregeringens ansvar inte utan nära beröringspunkter med rikets behörighet. Dessa frågor varierar beroende på huruvida förtidsröstningen organiseras utanför Åland men i Finland eller utomlands utanför Finland. Speciellt kan organisering av fysisk förtidsröstning utomlands ha implikationer som är i nära förhållande med Finlands relationer till utländska makter. T.ex. enligt 4 § rikets vallag svarar utrikesministeriet för att förhandsröstning anordnas utomlands och enligt 9 § 1 mom. 2 punkten samma lag är förhandsröstningsställen de finska beskickningar och deras verksamhetsställen som anges genom

förordning av statsrådet. Att organisera val utomlands kan kräva även medverkan av stationeringslandet.

Högsta domstolen konstaterar att 5 § 2 mom. landskapslagen i fråga reglerar *enbart* att landskapsregeringen ansvarar för att det anordnas förtidsröstning utanför Åland. Trots att bestämmelsen utvidgar landskapsregeringens ansvar verkar bestämmelsen i sin egen kontext beröra den interna uppgiftsfördelningen mellan olika organ i landskapet. Landskapslagen ger ansvaret för anordnandet av förtidsröstningen till landskapsregeringen. Landskapsregeringens kompetens enligt 6 § 2 mom. landskapslagen att utfärda landskapsförordning för att ange de allmänna förtidsröstningsställena utanför Åland är förenlig med detta.

Trots den territoriella kompetensen och dess gränser samt även landskapslagens internationella anknytning faller det inom landskapets kompetens att ange vilken myndighet som ansvarar för de uppgifter som hör till landskapets behörighet. Det framgår av lagens förarbeten (betänkande nr 15/2021-2022 av Lag- och kulturutskottet av Ålands lagting) att avsikten har varit att landskapsregeringen vidtar åtgärder beträffande förtidsröstning utanför Åland med samtycke av rikets myndigheter. Med hänsyn till denna avsikt beträffande tillämpningen av bestämmelserna anser Högsta domstolen att bestämmelserna inte kan anses stå i strid med 27 § 4 punkten självstyrelselagen även om denna förutsättning inte direkt framgår av landskapslagens ifrågavarande bestämmelser. Att ansvara för att det anordnas förtidsröstning av egna val utomlands är inte direkt fråga om förhållande till utländska makter. Således har den internationella anknytningen i detta fall inte givit Högsta domstolen anledning till anmärkningar mot lagtingsbeslutet.

Därför anser Högsta domstolen att landskapslagen i fråga inte är problematisk med tanke på rikets lagstiftningsbehörighet i sig. Det bör dock noteras att vid implementering av dessa bestämmelser ska landskapsregeringen beakta självstyrelselagens system i sin helhet jämte rikets lagstiftningskompetens och med den sammanhängande förvaltningen i övrigt.

Delegering av normgivningsmakt

Såsom framgår ovan, ingår även delegering av normgivningsmakt i 6 § 2 mom. landskapslagen om ändring av vallagen för Åland.

I 80 § 1 mom. grundlagen stadgas att förordningar kan utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall dock utfärdas genom lag. Enligt motsvarande bestämmelse i 21 § 1 mom. självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag.

Trots att delegeringen i 6 § 2 mom. landskapslagen om ändring av vallagen för Åland inte innehåller närmare bestämmelser om t.ex. kriterierna för utövning av den delegerade normgivningsmakten anser Högsta domstolen att delegering av normgivningsmakten som intagits i 6 § 2 mom. landskapslagen uppfyller de krav som grundlagen och självstyrelselagen ställer för en sådan reglering eftersom normgiv-

ningsmakten inte berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Det som ovan konstaterats beträffande tillämpningen av bestämmelserna gäller även med tanke på 6 § 2 mom. landskapslagen.

Med beaktande även av Ålandsdelegationens utlåtande i övrigt anser Högsta domstolen att det inte föreligger skäl till ytterligare anmärkningar.

Slutsats

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att de granskade landskapslagarna faller inom landskapets behörighet och att bestämmelserna i dem kan upptas i landskapslagarna och att det därför inte torde föreligga hinder för att landskapslagarna träder i kraft.

De handlingar som bilagts justitieministeriets skrivelse återställs.

Ordförande Ari Kantor

Ordföranden har signerat utlåtandet elektroniskt.

Föredragande Janne Salminen

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Kantor, Uusitalo, Ilveskero, Mäkelä och Guimaraes-Purokoski. Föredragande har varit Janne Salminen.