

**ÄRENDE**                      Finansministeriets förfarande vid lagberedningen**1 KLAGOMÅLET**

Klaganden har i sitt klagomål av den 19 januari 2017 kritiserat finansministeriets beredning av lagförslaget om båt- och motorcykelskatt. Enligt klaganden är båtskatten av särskilt stor betydelse för såväl ålänningarna som den svenskspråkiga befolkningen i kommunerna i kustområdena.

Lagförslaget sändes på remiss den 16 december 2016, enbart på finska. Enligt de uppgifter klaganden fått av finansministeriet skulle översättningen till svenska bli klar under den första veckan i januari 2017 och svenskspråkiga skulle ges tilläggstid för att lämna utlåtanden, eftersom lagförslaget inte samtidigt blev klart på finska och svenska.

Enligt klaganden hade lagförslaget fortfarande inte publicerats på svenska den 19 januari 2017. Tidsfristen för att lämna in utlåtande gick ut den 16 januari 2017.

Enligt klaganden hade Ålands landskapsregering getts tilläggstid för att lämna utlåtanden fram till den 27 januari 2017, men detta löste inte frågan om hur svenskspråkiga instanser och medborgare på andra håll i landet ska få möjlighet att utöva sin rätt att framföra sin åsikt.

Klaganden begär att justitiekanslern undersöker ärendet och övervakar att såväl finskspråkiga som svenskspråkiga har lika möjligheter att framföra sina åsikter om lagförslaget och dess fortsatta beredning.

**2 UTREDNING**

Finansministeriet har den 9 februari 2017 lämnat den begärda utredningen. Klaganden delges en kopia av utredningen i bilagan till detta beslut.

Därutöver har föredraganden den 24 april 2017 inhämtat preciserande information av finansministeriet om tidpunkten för publiceringen av lagförslagets översättning.

### 3 AVGRÄNSNING AV KLAGOMÅLET

I klagomålet har också hänvisats till lagberedningen som gäller motorcykelskatten. Eftersom klagomålet i övrigt enbart gäller båtskatten behandlas i detta beslut inte beredningen av motorcykelskatten.

### 4 AVGÖRANDE

#### 4.1 Bestämmelser

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska (1 mom.).

Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder (2 mom.).

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland ska landskapets utlåtande i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet inhämtas innan lagen stiftas.

Enligt 31 § i språklagen publiceras ministeriers, statsliga kommittéers, kommissioners, arbetsgruppers eller andra liknande organs lagförslag och tillhörande betänkanden på finska. Publikationen ska dessutom innehålla ett sammandrag samt den föreslagna lagtexten på svenska (1 mom.).

Om betänkandet enligt det behöriga ministeriets prövning har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen, ska det publiceras i sin helhet på svenska. Likaså ska lagförslag eller betänkanden som gäller enbart landskapet Åland eller som har särskilt stor betydelse för landskapet publiceras i sin helhet på svenska (2 mom.).

#### 4.2 Anvisningar och rekommendationer

Enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning (statsrådets principbeslut av den 4 februari 2016) är syftet med hörandet att de viktigaste intressentgrupperna samt medborgarna deltar i beredningen, eller att deras åsikter annars hörs i tillräckligt stor omfattning under beredningen (avsnitt 1.2).

Därtill ska det ses till att handlingarna vid rätt tidpunkt finns tillgängliga även på svenska (avsnitt 1.3).

Enligt justitieministeriets anvisning för hörande vid författningsberedning ”sänds en begäran om utlåtande via tjänsten utlåtande.fi till viktiga intressentgrupper som är kända på förhand. Också andra intresserade, till exempel enskilda medborgare, ska ha möjlighet att yttra sig om utkastet”.

Enligt den rekommendation som justitieministeriet har gett den 7 november 2011 kan ett betänkande som på det sätt som avses i 31 § 2 mom. i språklagen anses ha stor betydelse särskilt för den svenskspråkiga befolkningen ”exempelvis när det är frågan om sådant som har stor vikt för svensk- och tvåspråkiga kommuner eller organisationer eller t.ex. för grundskoleundervisningen eller lagstiftning som har särskilt stor betydelse när det gäller att konkretisera de grundläggande rättigheterna”.

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---

Enligt den processhandbok för lagberedning som publicerats av justitieministeriet ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)) översätter svenska språkenheten vid statsrådets förvaltningsenhet begäran om utlåtande till svenska: ”Svenska språkenhetens översättare översätter utkastet till regeringsproposition (RP) till svenska, om det inte redan har översatts för beredningsorganetsslutrapport (Egentlig beredning 2B, fas 2.10) eller någon annan publikation” (fas 3.3).

#### 4.3 Information om händelser

Enligt finansministeriets utredning sändes en begäran på finska om utlåtande om regeringens proposition med förslag till båtskattelag och lag om ändring av lagen om farkostregistret (nedan lagförslaget) till finskspråkiga mottagare den 16 december 2016. Tidsfristen för att lämna in ett utlåtande gick ut den 16 januari 2017.

En översättning till svenska av lagförslagets paragrafer och huvudsakliga innehåll blev klar den 9 januari 2017, då begäran om utlåtande skickades till Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland. Tidsfristen för att lämna in ett utlåtande gick ut den 20 januari 2017. Man fick en översättning av de allmänna motiveringarna den 18 januari 2017 och då skickades den till Ålands landskapsregering. Översättningen av detaljmotiveringarna fick man den 19 januari 2017. Då sattes översättningarna ihop och handlingen skickades till Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland. Då uppdaterades också finansministeriets projektsidor och de svenskspråkiga meddelandena.

Landskapsregeringen begärde tilläggstid för att färdigställa utlåtandet om båtskatten till den 27 januari 2017. Begäran godkändes.

Enligt de tilläggsuppgifter som föredraganden vid justitiekanslersämbetet inhämtat publicerades en svensk översättning av den del av lagtexten i förslaget som handlade om båtskatt och en översättning av det huvudsakliga innehållet i regeringens proposition på finansministeriets webbsidor den 9 januari 2017.

Enligt finansministeriets utredning påpekade finansministeriets tjänstemän när båtskatten behandlades på politisk nivå hösten 2016, att tidtabellen som regeringen fastställt för att införa skatten den 1 maj 2017 är mycket krävande och att det skulle vara bättre att flytta fram införandet av skatten till 2018.

Enligt utredningen var tidtabellen särskilt snäv i fråga om båtskatten. Regeringens proposition innehöll också förslag till ändring av farkostregistret. Det skulle ha varit absolut nödvändigt att ändringarna skulle ha trätt i kraft i god tid innan båtskattens ikraftträdande. Enligt utredningen skulle den fortsatta beredningen av propositionerna efter remissen samt överlämnandet av dem till riksdagen ske genast i början av vårsessionen. Enligt utredningen är det vid beredning av skattelagar som bereds skyndsamt också vanligt att begäran om utlåtande skickas i delar och att remisstiderna fastställs i enlighet med tidpunkten när man får översättningen av propositionsutkastet eller åtminstone översättningen av dess huvudsakliga innehåll och lagförslaget. Man har varit tvungen att gå till väga så här även i detta fall. Att översättningen inföll under den bråda tiden vid årsskiftet har uppenbarligen också gjort att översättningen fördröjts.

Finansministeriet har ansett att lagförslaget inte är sådant att det på det sätt som avses i 31 § 2 mom. i språklagen har särskilt stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen eller för landskapet Åland. Det har emellertid ansetts att det finns skäl att höra Ålands landskapsregering i synnerhet på grund av orsaker som hänför sig till registerföringen. Som närmare framgår av utredningen har man också gjort så redan innan utlåtande begärts.

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---

Enligt utredningen ordnas inte någon separat till allmänheten riktad remissbehandling vare sig på finska eller svenska, eftersom man av allmänheten vanligen inte får någon sådan information som skulle påverka beredningen och som inte skulle framgå via intresseorganisationerna.

Statsrådet har senare beslutat att inte gå vidare med beredningen av lagförslaget.

## 4.4 Utvärdering

### 4.4.1 Tolkning av bestämmelser och anvisningar

31 § i språklagen gäller publicering samt översättning till svenska (eller finska) av lagförslag och tillhörande betänkanden. Bestämmelsen ger det ansvariga ministeriet prövningsrätt när det gäller att besluta om betänkandet är sådant att det med stöd av 2 mom. ska översättas till svenska i sin helhet. Enligt motiveringen till bestämmelsen är det inte nödvändigt att ”betänkandet bör ha betydelse enbart eller i huvudsak för den svenska befolkningen. Å andra sidan förutsätts det att betydelsen är stor. Således måste endast särskilt betydelsefulla betänkanden översättas i sin helhet. Ett lagförslag kan anses ha stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen t.ex. när den föreslagna bestämmelsen konkretiserar de grundläggande rättigheterna. Ett sådant förslag kan t.ex. gälla parternas ställning och rättigheter vid rättskipning, yttrandefriheten eller andra grundläggande rättigheter” (RP 92/2002 rd, s. 94). I justitieministeriets rekommendationer, som nämns ovan i avsnitt 4.2, har man dessutom ansett att ett betänkande kan ha särskild betydelse för den svenskspråkiga befolkningen också exempelvis när det är frågan om sådant som har stor vikt för svensk- och tvåspråkiga kommuner eller organisationer eller till exempel för grundskoleundervisningen.

Bestämmelsens 1 mom. lämnar rum för tolkning när det gäller i vilken mån andra motiveringar än de motiveringar till lagförslaget som ingår i betänkandet – till exempel andra avsnitt i regeringspropositionen än de som utgör det egentliga lagförslaget – ska översättas till svenska i beredningsskedet. Relationen mellan det remissförfarande gällande regeringspropositioner som är en del av den sedvanliga lagberedningsprocessen och det som i bestämmelsen avses om publicering är heller inte helt klart. I språklagen konstateras inte heller klart att lagförslag på finska och svenska eller dess tillhörande motiveringar ska publiceras samtidigt, fastän ordalydelsen i bestämmelsen, enligt vilken lagförslag ”publiceras” på finska och ”publikationen” dessutom ska innehålla den föreslagna lagtexten på svenska (se justitiekanslerns beslut av den 14 juni 2013, dnr OKV/692/1/2013), enligt min uppfattning talar för att de ska publiceras samtidigt.

Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande av ett klagomål som handlade om publicering av regeringspropositioner och om de svenskspråkiga remissinstansernas ställning ansett att ”det har sålunda varit frågan om publicering av såväl lagförslag som dess motiveringar, vilket innebär att ärendet i tillämpliga delar ska bedömas med stöd av 31 § i språklagen, trots att det av materialet inte i sig framgår att föremålet för publicering de facto skulle ha utgjorts av ett sådant betänkande som avses i bestämmelsen, åtminstone inte i dess sedvanliga betydelse”. Enligt avgörandet ska strävan vara att publicera också motiveringarna till lagförslag samtidigt på båda nationalspråken, om lagförslaget anses ha stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen. Av avgörandet framgår att paragraftexter som ingår i regeringspropositioner har ansetts utgöra sådana lagförslag som avses i 31 § i språklagen (riksdagens justitieombudsmans beslut av den 27 mars 2014, dnr 384/4/14). En sådan tolkning får enligt min uppfattning stöd också av ordalydelsen i 31 § 1 mom. i språklagen, enligt vilken publikationen ska innehålla ”den föreslagna lagtexten på svenska”. I motiveringen till bestämmelsen konstateras dessutom att ”författningsförslag, dvs. de föreslagna lag- eller förordningstexterna, skall alltid publiceras i sin helhet på båda nationalspråken” (RP 92/2002 rd, s 94).

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---

Det kan bedömas att bestämmelsen i 31 § i språklagen ursprungligen avsetts gälla även frågan till vilka delar lagförslag och tillhörande motiveringar ska översättas i det skede då begäran om utlåtande görs, i sådana fall då utlåtande begärs av en svenskspråkig instans. Enligt regeringens proposition till språklag skulle den föreslagna bestämmelsen ”också innebära att betänkandet kunde sändas på rätt språk när det sänds på remiss” (RP 92/2002, rd, s. 60). Genom en sådan tolkning skulle det i sådana fall då lagförslaget enligt det behöriga ministeriet inte har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen eller särskilt stor betydelse för landskapet Åland vara tillräckligt att sända författningsförslaget på svenska samt ett sammandrag av tillhörande motiveringar etc. till de svenskspråkiga remissinstanserna.

En vidare tolkning av förfarandet gällande översättandet av regeringspropositionernas motiveringar till svenska under den egentliga beredningen ser ut att stödjas av processhandbok för god lagberedning ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)), även om den ifrågavarande handboken inte utgör en rättslig tolkning av de minimikrav som språklagen ställer på till vilka delar måste man absolut översätta en regeringsproposition innan den sänds på remiss. Enligt processhandboken verkar utgångspunkten vara att regeringens propositioner ska översättas till svenska i sin helhet innan de sänds på remiss, oberoende av om de lagförslag som ingår i propositionen på det sätt som avses i 31 § 2 mom. i språklagen har särskild betydelse antingen för den svenskspråkiga befolkningen eller för landskapet Åland (avsnitt 3.3). Riksdagens justitieombudsman har med anledning av ett klagomål som handlade om utlåtanden som begärdes av landskapet Åland vidare konstaterat att det till god lagberedning hör att de som lämnar utlåtande ska ha möjlighet att ta del av hela propositionen och tillhörande motiveringar, detta för att kunna avge ett noga övervägt utlåtande (justitieombudsmannens avgörande av den 14 januari 2011, dnr 503/4/2009).

Med stöd av det som anförs ovan kan det konstateras att de bestämmelser och föreskrifter som gäller språkfrågor vid lagberedning är öppna för tolkning.

#### 4.4.2 Bedömning av finansministeriets förfarande

På de sätt som anges ovan i avsnitt 4.4.1 ger de bestämmelser och anvisningar som gäller lagberedning inte entydiga svar på frågan när regeringspropositioner ska översättas till svenska i sin helhet, inte heller ger de entydiga svar på frågan huruvida lagförslag ska publiceras och skickas på remiss på båda inhemska språken absolut samtidigt. Det kan dock konstateras att man genom de bestämmelser i språklagen och i självstyrelselagen för Åland som gäller publicering, översättning och begäran om utlåtande samt korrespondensspråket strävar efter att förverkliga allmänhetens och olika intressentgruppers möjligheter att delta i lagberedningen. Också med hjälp av anvisningen för hörande vid författningsberedning strävar man efter att uppriktigt höra olika parter och att hörandet ska ha reell betydelse under beredningen.

Med anledning av klagomålet måste det bedömas om man under omständigheterna har handlat korrekt med tanke på de svenskspråkiga remissinstanserna. Till denna del är det frågan om dels de svenskspråkiga remissinstansernas ställning (Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland), dels svenskspråkiga personers möjligheter att ta del av lagstiftningsprojektet och lämna utlåtanden i frågan.

I 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland föreskrivs inte i viken fas av lagberedningsprocessen landskapsregeringens utlåtande ska inhämtas, endast att det ska inhämtas innan lagen stiftas. Riksdagens justitieombudsman har med hänvisning till att remissinstanserna ska behandlas lika vid lagberedning ansett att det när tidsfristerna fastställs ska tas hänsyn till att utkastet på svenska blir klart senare än utkastet på finska (justitieombudsmannens avgörande av den 27 juni 2008, dnr 3433/4/06).

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---

Enligt de uppgifter som finns tillgängliga hade Ålands landskapsregering vid tidpunkten för sitt utlåtande tillgång till regeringspropositionen i sin helhet på svenska. Ålands landskapsregering har också getts tilläggstid för att lämna utlåtande. Statens ämbetsverk på Åland har i ett utlåtande daterat den 18 januari 2017 ansett sig kunna ge ett utlåtande utgående från regeringspropositionens huvudsakliga innehåll samt utgående från den författningstext på svenska som då fanns att tillgå. Remisstiden har för de svenskspråkiga remissinstanserna varit kortare än för de finskspråkiga. Av utredningen framgår dock att Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland har informerats om ärendet redan innan utlåtande begärdes.

Med beaktande av det som framförts ovan har jag inte anledning att misstänka att finansministeriet har handlat lagstridigt eller på annat sätt felaktigt till den del det handlar om hörande av Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland i frågan om båtskatten.

Jag konstaterar dock att jag inte kan ansluta mig till det som har framförts i finansministeriets utredning till den del det i utredningen anses att det i lagförslaget inte är frågan om en lag som har särskild betydelse för landskapet på det sätt som avses i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland eller på det sätt som avses i 31 § 2 mom. i språklagen. Vid en granskning av utkastet till regeringens proposition med förslag till båtskattelag och lag om ändring av lagen om farkostregistret kan konstateras att det bland annat har varit frågan om verkställandet av beskattningen på Åland, inklusive den skyldighet att lämna in båtskattdeklaration som avses i 3 § och som enligt motiveringarna i synnerhet ägare till båtar som används stadigvarande på Åland skulle ha berörts av. Också enligt justitieministeriets utlåtande om regeringspropositionen (dnr OM 254/43/2016) hörs landskapsregeringen om lagförslaget ”i enlighet med 28 § 2 mom. i självstyrelselagen”. Enligt min uppfattning har båtskatten varit ett sådant ärende som avses i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Till den del det är frågan om den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att ta del av lagförslaget om båtskatt konstaterar jag att jag inte har anledning att misstänka finansministeriet för att ha överskridit sin prövningsrätt då ministeriet har ansett att båtskatten på det sätt som avses i 31 § 2 mom. i språklagen inte har stor betydelse särskilt för den svenskspråkiga befolkningen.

Minimikraven i språklagen skulle bäst ha uppfyllts genom ett förfarande där den föreslagna lagtexten och ett tillräckligt omfattande sammandrag av regeringspropositionen i övrigt skulle ha publicerats på svenska samtidigt med regeringspropositionen på finska. Enligt de uppgifter som finns tillgängliga har regeringspropositionen publicerats på finska den 16 december 2016 (då den har sänts på remiss) medan författningstexten och det huvudsakliga innehållet i regeringspropositionen har publicerats på svenska på finansministeriets webbsidor den 9 januari 2017. Regeringspropositionen har publicerats i sin helhet på svenska på finansministeriets webbsidor den 19 januari 2017.

Med beaktande av att syftet med hörande vid författningsberedning är att alla ska ha möjlighet att ge ett utlåtande, samt med beaktande också av målsättningen att nationalspråken ska behandlas lika, konstaterar jag att finansministeriets förfarande inte kan anses uppfylla kraven i språklagen och att ministeriets förfarande inte heller i övrigt uppfyller kraven för god lagberedning. Som framgår av utredningen är i synnerhet den snäva tidtabellen för den fortsatta beredningen ägnad att skapa ett intryck av att de remissinstanser som tog del av materialet på svenska inte i verkligheten skulle ha fått sina eventuella utlåtanden beaktade. I det aktuella fallet förstärks detta intryck av att det i finansministeriets utredning förekommer en uppfattning om att man av allmänheten vanligen inte erhåller någon sådan information som skulle tillföra beredningen mervärde.

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---

Finansministeriet har i sin utredning konstaterat att det inte ordnades någon remissbehandling riktad till allmänheten. Till denna del konstaterar jag att det i enlighet med den ovan beskrivna anvisningen för hörande inte förutsätts någon särskild remissbehandling, men att allmänhetens möjlighet att lämna utlåtande ska tryggas. Det här förutsätter att lagstiftningsprojektets material publiceras, också för det svenska materialets del, samt att tidtabellen för beredningen är sådan att eventuella utlåtanden kan bli beaktade.

Som en orsak till den snäva tidtabellen har finansministeriet i sin utredning fört fram en överenskommelse på politisk nivå om att lagen ska sättas i kraft den första maj 2017. Till denna del konstaterar jag att de i grundlagen tryggade grundläggande språkliga rättigheterna, om vilka det föreskrivs närmare i språklagen, inte får äventyras på grund av politiskt fastställda tidtabellsåtgärder.

## 5 ÅTGÄRDER

Med beaktande av att man har avstått från att gå vidare med beredningen av båtskattelagen anser jag det vara tillräckligt att för framtiden uppmärksamma finansministeriet på de anvisningar gällande god lagberedning som beskrivs i avsnitt 4.2 samt på det som i avsnitt 4.4.2 i detta beslut förs fram om kraven att iaktta språklagen och kraven på god lagberedning.

Särskilt med anledning av det jag framfört i avsnitt 4.4.1 sänder jag en kopia av detta beslut till justitieministeriet för kännedom och för eventuella åtgärder.

Justitiekansler

Risto Hiekkataipale

Äldre justitiekanslerssekreterare

Laura Pyökäri

---

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

---