



LANDSKAPSSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING

Landskapslag om Ålands författningssamling

1992-93

nr 36

FÖRSLAG

Landskapsstyrelsen föreslår att lagtinget antar en landskapslag om Ålands författningssamling. Syftet med lagen är att först och främst att skapa en mer enhetlig lagstiftning som reglerar offentliggörandet av landskapslagar och andra författningar samt att ange grunderna för hur landskapsstyrelsen skall agera när republikens president förordnat att en landskapslag skall förfalla endast till viss del.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Bakgrund

1.1 Nuvarande bestämmelser och praxis

Enligt 20 § 3 mom. självstyrelselagen utfärdas landskapslagar av landskapsstyrelsen. Bestämmelsen bör anses innebära att det direkt på grund av självstyrelselagen ankommer på landskapsstyrelsen att avgöra ärenden som rör utfärdande av landskapslagar samt att den uppgiften inte ens genom landskapslag kan påföras något annat landskapsorgan.

För närvarande finns bestämmelser om vilka författningar som skall eller kan publiceras och hur de skall publiceras i 73 § landstingsordningen (11/72) och i 19 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (42/71). Den förstnämnda bestämmelsen reglerar lagtingets beslut och den senarenämnda landskapsstyrelsens beslut.

Bestämmelserna i landstingsordningen anger att landskapslagar och lagtingets bifall till lagar, genom vilka fördrag med främmande makt bringats i kraft i landskapet, skall kungöras i Ålands författningssamling. Av paragrafen följer även att lagtingsbeslut av mera allmän betydelse skall kungöras i författningssamlingen, vilket i praktiken har gällt beslut om arbetsordningen för Ålands landsting och om årsstaterna. Bestämmelserna i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse anger att landskapsförordningar och överenskommelseförordningar skall publiceras i författningssamlingen. Enligt landskapsstyrelsens prövning kan även andra beslut av landskapsstyrelsen publiceras i författningssamlingen. Som exempel på sådana beslut kan nämnas beslut om olika typer av taxor och avgifter samt om fridlysning av växter och djur.

Utöver bestämmelserna i landstingsordningen och i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse anges i 29 § landskapslagen om naturvård (41/77) att landskapsstyrelsens beslut om inrättande av naturreservat och om fredande av naturminne skall kungöras i författningssamlingen.

De landskapslagar som publicerats i författningssamlingen har även kungjorts i lokaltidningarna.

Enligt 20 § 3 mom. självstyrelselagen skall landskapsstyrelsen besluta när en landskapslag skall träda i kraft, om inte lagtinget har bestämt lagens ikraftträdelsedag. Lagtinget har, sedan den nya självstyrelselagen trädde i kraft den 1 januari 1993, redan i många fall lämnat tidpunkten för när en ny landskapslag skall träda i kraft öppen. Härigenom har landskapsstyrelsen fått möjlighet att bestämma att landskapslagar skall träda i kraft så snart som presidentens kontroll av lagstiftningen är avslutad. När lagtinget lämnar en ikraftträdelsebestämmelse öppen framgår det vanligtvis av förarbetena till lagen varför den har lämnats öppen. Det kan t.ex. vara så att lagen först kan tillämpas då annan lagstiftning har trätt i kraft eller då kompletterande beslut har fattats av landskapsstyrelsen.

Den nya självstyrelselagen ger presidenten möjlighet att förordna att en landskapslag skall förfalla till viss del. Tidigare regler om presidentens s.k. veto mot landskapslagars ikraftträdande omfattade inte möjligheten att delvis underkänna en landskapslag. Enligt 20 § 2 mom. självstyrelselagen skall landskapsstyrelsen "på det sätt som anges i landskapslag" avgöra om en landskapslag skall träda i kraft till de delar som presidenten inte förordnat att den skall förfalla eller om landskapslagen skall förfalla helt och hållet.

Bestämmelsen i 20 § 2 mom. medger utrymme för olika tolkningar. Landskapsstyrelsen bedömer dock, trots att det i detaljmotiveringen till pragrafen bl.a. sägs "om förfarandet stadgas närmare i landskapslag", att den endast förutsätter bestämmelser i landskapslag av formell natur om hur sådana beslut skall fattas i landskapsstyrelsen (jfr. handläggningslagen). Bestämmelsen torde syfta på de grunder som skall tillämpas när landskapsstyrelsen avgör om en landskapslag skall träda i kraft delvis eller förfalla i sin helhet, d.v.s. även till de delar som presidenten godkänt. Eftersom det tillsvidare i landskapslagstiftningen saknas grunder för om en landskapslag som har förfallit delvis skall träda i kraft till de delar den inte har förfallit eller förfalla i sin helhet, har landskapsstyrelsen i de fall som uppstått beslutat att sådana landskapslagar skall förfalla i sin helhet. Den första lagen som landskapsstyrelsen beslöt att skulle förfalla helt och hållet var landskapslagen om Ålands statistik- och utredningsbyrå. På grundvalen av de olika alternativ som förelåg gjorde landskapsstyrelsen den bedömningen att lagarna måste förfalla helt och hållet. På så sätt undvek landskapsstyrelsen att utan konstitutionell grund utöva lagstiftande makt, eftersom begreppet "på det sätt som anges i landskapslag" förutsätter lagstiftning härom.

Enligt den allmänna motiveringen till självstyrelselagen möjliggör ett partiellt veto "ett förfarande varigenom lagstridiga stadganden kan rättas". Det valda uttrycket kan uppfattas så att landskapsstyrelsen skulle ha möjlighet att rätta en bestämmelse som förfallit, t.ex. om det felaktigt hänvisas till Högsta domstolen istället för till Högsta förvaltningsdomstolen i en besvär bestämmelse. En rättelse av lagtingets beslut är av en helt annan karaktär än landskapsstyrelsens rättelse av ett beslut som landskapsstyrelsen har fattat. Även om det i vissa situationer vore ändamålsenlig att landskapsstyrelsen skulle ha behörighet att rätta t.ex. en felaktig hänvisning kan inte 20 § 2 mom. självstyrelselagen tolkas så att landskapsstyrelsen har bemyndigats att rätta bestämmelser som presidenten förordnat förfalla. Uttryckssättet i den allmänna motiveringen måste förstås så att endast de bestämmelser som förfallit behöver genomgå ny lagstiftningsprocedur ("rättas") innan de kan träda i kraft.

1.2. Utvärdering av nuläget

I sak är gällande bestämmelser och praxis om offentliggörande och ikraftträdande av författningar ändamålsenliga. Den största bristen med nuvarande reglering är att gällande bestämmelser ingår i flera författningar och därmed försvåras möjligheten att

finna de bestämmelser som reglerar offentliggörandet av landskapets författningar. Därtill kommer den nyreglering som gjorts i 20 § självstyrelselagen om ikraftträdande av landskapslagar. Det förfarandet som hittills har tillämpats, dvs. att landskapslagar som delvis förfallit skall förfalla helt och hållet, kan inte anses ändamålsenligt. Därför bör de grunder som skall tillämpas när landskapsstyrelsen skall avgöra om en sådan lag skall förfalla helt och hållet eller träda i kraft till de delar den inte förfallit anges i landskapslag.

Landskapsstyrelsen har för avsikt att ta upp till prövning ändamålsenligheten av nuvarande praxis att i lokaltidningarna kungöra att landskapslagar har publicerats i författningssamlingen.

2. Syftet med lagen

Syftet med lagen är huvudsakligen att göra lagstiftningen om offentliggörande av beslut av lagtinget och av landskapsstyrelsen mer överskådlig samt att ge landskapsstyrelsen möjlighet att besluta att en landskapslag skall träda i kraft till de delar den inte har förordnats förfalla.

3. Lagstiftningsordningen

Enligt 55 § 2 mom. landstingsordningen skall landskapslag vari införs en bestämmelse som berör självstyrelsens konstitution stiftas i den ordning 55 § 1 mom. anger, dvs. en sådan lag skall vid den avgörande behandlingen godkännas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förslaget till landskapslag om Ålands författningssamling innehåller bestämmelser som för närvarande ingår i landstingsordningen och i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse. Dessa lagar är antagna med kvalificerad majoritet. Endast av den orsaken kan inte bestämmelserna anses beröra självstyrelsens konstitution. Historiskt är det ytterst få landskapslagar som antagits med två tredjedelars majoritet. Landskapsstyrelsen anser att bestämmelserna i det första lagförslaget i framställningen inte är av en sådan natur att de bör anses reglera "självstyrelsens konstitution". Därför kan lagen antas i vanlig lagstiftningsordning.

En landskapslag om ändring av landstingsordningen för landskapet Åland skall omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna vid tredje behandling i lagtinget enligt bestämmelserna i 74 § 4 mom. landstingsordningen. Sålunda skall landskapslagen om upphävande av 73 § landstingsordningen antas med två tredjedelars majoritet.

En landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse skall enligt lagens ikraftträdelsebestämmelse antas med två tredjedelars majoritet. Kvalificerad majoritet krävs därför även vid antagandet av det tredje lagförslaget i denna framställning.

DETALJMOTIVERINGAR

1. Landskapslagen om Ålands författningssamling

1 § I paragrafen anges vad som är syftet med att utge Ålands författningssamling.

2 § För närvarande handhar landskapsstyrelsen samtliga uppgifter i samband med utgivningen av författningssamlingen förutom tryckningen som görs vid ett tryckeri i landskapet. Enligt paragrafens 1 mom. har landskapsstyrelsen möjlighet att anlita utomstående tjänster vid utgivningen av författningssamlingen. Landskapsstyrelsen har för närvarande inte för avsikt att ändra på uppgiftsfördelningen mellan landskapsförvaltningen och utomstående vid utgivningen av författningssamlingen. Momentet ger dock landskapsstyrelsen möjlighet att ordna korrekturgranskning, tryckning, distribution och försäljning av författningssamlingen på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.

I paragrafens 2 mom. uppräknas de beslut av lagtinget och av landskapsstyrelsen som skall publiceras i Ålands författningssamling. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med gällande bestämmelser.

I paragrafens 3 mom. bemyndigas landskapsstyrelsen att publicera andra beslut som är av allmän betydelse. I praktiken torde det bli fråga om de beslut om avgifter, taxor och fridlysning som hittills enligt praxis har publicerats i författningssamlingen.

3 § Utgångspunkten för offentliggörande av författningar är att de publiceras i dess helhet. I paragrafen har det även gjorts möjligt för landskapsstyrelsen att publicera t.ex. en landskapslag i den lydelse den har efter ändringarna eller ett kapitel i en lag sådan det lyder efter ändringarna. Syftet är att ge landskapsstyrelsen möjlighet att på ett mer ändamålsenligt sätt publicera författningar.

4 § Paragrafen överensstämmer med gällande praxis.

Uttrycket när den träder i kraft möjliggör att ange ikraftträdandet noggrannare än enbart genom datumangivelse, t.ex. genom att ange ett visst klockslag. Det skall även vara möjligt att ange att en författning omedelbart skall träda i kraft. En sådan författning träder i kraft när den utges i Ålands författningssamling. Denna typ av ikraftträdelsebestämmelser bör likväl undvikas eftersom de avviker från de sedvanliga ikraftträdelsebestämmelserna med datumangivelse.

I 20 § 3 mom. självstyrelselagen anges att landskapsstyrelsen skall bestämma när en landskapslag träder i kraft om inte lagtinget bestämt detta. Enligt landskapsstyrelsens uppfattning kan inte bestämmelsen tolkas inskränkt. Bestämmelsen måste förstås så att den även ger landskapsstyrelsen möjlighet att bestämma att en landskapslag skall tillämpas första gången vid den kommunalbeskattning som skall verkställas ett visst skatteår, eftersom en särskild bestämmelse som anger ett datum för lagens ikraftträdan-

de i ett sådant fall kan vara obehövlig. Bestämmelsen bör inte heller hindra landskapsstyrelsen från att bestämma att en landskapslag omedelbart träder i kraft utan att explicit ange datum eller annan tidsangivelse. Republikens president har inte haft något att anmärka mot att dessa två typer av ikraftträdelsebestämmelser har angivits i landskapslagar (se LL angående ändring av LL om tillämpning av beskattninglagen i landskapet Åland (46/93) och LL om temporärt renoveringsavdrag i kommunalbeskattningen (48/93)).

5 § Bestämmelserna reglerar de situationer då presidenten har förordnat att en landskapslag delvis skall förfalla. När presidenten gjort bedömningen att en landskapslag delvis skall förfalla kan det antas att tillämpningen av landskapslagen i sin helhet övervägts. Sålunda torde ett partiellt veto komma i fråga endast i sådana fall då lagen ändå kan tillämpas t.ex. när bestämmelser i en landskapslag hänvisar felaktigt till en annan lag eller annars innehåller lagtekniska felaktigheter.

Utgångspunkten är att en landskapslag som förordnats att förfalla endast till en viss del skall träda i kraft. Det skall föreligga särskilda skäl för att en sådan landskapslag inte skall träda i kraft. Särskilda skäl kan vara att den bestämmelse som underkänts av presidenten medför att en central bestämmelse för lagens tillämpning inte kan träda i kraft. I praktiken torde det förekomma få tillfällen då presidenten förordnat att en landskapslag delvis inte kan träda i kraft medan landskapsstyrelsen anser att det föreligger särskilda skäl som talar för att lagen skall förfalla helt och hållet.

De lagar som varit föremål för s.k. partiellt veto är alla sådana som kunde ha tillämpats till övriga delar.

2. Landskapslag om upphävande av 73 § landstingsordningen för landskapet Åland

I 73 § landstingsordningen stadgas vilka beslut av lagtinget som skall kungöras i Ålands författningssamling. Bestämmelsen blir obehövlig genom den nya lagen.

3. Landskapslag om upphävande av 19 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse

Om vilka beslut av landskapsstyrelsen som skall publiceras i författningssamlingen anges i 19 § 1 och 2 mom. landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (42/71) samt i paragrafens 3 mom anges att övriga avgöranden skall, beroende på ärendets beskaffenhet, tillkännagivas genom skrivelse eller i form av utslag.

Paragrafens 1 och 2 mom. blir obehövligen genom landskapslagen om Ålands författningssamling. Bestämmelsen i 3 mom. gäller tillkännagivande av övriga beslut. Skall bestämmelsen vara kvar måste den omarbetas eftersom den i nuvarande lydelse måste tolkas tillsammans med bestämmelserna i 1 och 2 mom. Landskapsstyrelsen

föreslår att hela paragrafen upphävs. Att beslut skall tillkännages är så självklart och följer av god förvaltningssed att det inte behöver anges i landskapslag. Vidare följer det av ärendets natur vilken form tillkännagivandet skall ha och sålunda behöver det inte anges att tillkännagivandet skall ske genom skrivelse eller i form av utslag.

4. Landskapslag om ändring av 29 § landskapslagen om naturvård

I 29 § landskapslagen om naturvård anges att landskapsstyrelsebeslut om inrättande av naturreservat och om fredande av naturminne skall kungöras i Ålands författningssamling. En liknande bestämmelse har medtagits i landskapslagen om Ålands författningssamling, varför 29 § har ändrats.

Ikraftträdelsebestämmelserna

Ikraftträdelsebestämmelserna i de lagar som ingår i denna framställning föreslås att lämnas öppna för landskapsstyrelsens avgörande.

Landskapsstyrelsen föreslår att lagtinget antar följande lagar.

1) **LANDSKAPSLAG**
om Ålands författningssamling

I enlighet med lagtingets beslut stadgas:

1 §

I syfte att göra de beslut av allmän betydelse (*författningar*) som lagtinget och landskapsstyrelsen fattar tillgängliga för allmänheten utges Ålands författningssamling.

2 §

Ålands författningssamling utges av Ålands landskapsstyrelse. Landskapsstyrelsen kan anlita utomstående tjänster vid utgivningen av författningssamlingen.

I författningssamlingen skall publiceras:

- 1) landskapslagar,
- 2) beslut om bifall till författning, genom vilken internationellt fördrag sätts i kraft i landskapet,
- 3) lagtingsbeslut som är av allmän betydelse,
- 4) landskapsförordningar,
- 5) landskapsstyrelsens beslut om inrättande av naturreservat och om fredande av naturminne,
- 6) rikslagar som antagits med lagtingets bifall samt
- 7) överenskommelseförordningar.

I författningssamlingen kan även publiceras landskapsstyrelsebeslut som är av allmän betydelse.

3 §

Författning skall i allmänhet publiceras i den form som den givits när den beslutades.

Om en författning innebär ändring av gällande författning kan även andra delar av författningen publiceras. Där så sker skall ändringarna framgå.

Av författning skall framgå den dag den utgivits av trycket.

4 §

Av författning skall framgå när den träder i kraft eller när den skall tillämpas. Författning skall i mån av möjlighet publiceras innan den träder i kraft.

Har författning inte publicerats senast vid den däri nämnda tidpunkten för ikraftträdandet eller har ikraftträdelsebestämmelse utelämnats, träder den i kraft samma dag den utgivits av trycket.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. tillämpas inte på de i 2 § 2 mom. 6 och 7 punkterna nämnda författningarna.

5 §

Om republikens president förordnat att en landskapslag skall förfalla till viss del skall landskapsstyrelsen besluta att lagen skall träda i kraft till de delar som inte förordnats att förfalla.

Om särskilda skäl föreligger får dock landskapsstyrelsen besluta att lagen skall förfalla helt och hållet.

När en lag som förfallit till viss del publiceras skall däri anges grunden för att lagen inte överensstämmer med lagtingets beslut om antagande av lagen.

6 §

Denna lag träder i kraft den

2) **LANDSKAPSLAG**
om upphävande av 73 § landstingsordningen för landskapet Åland

I enlighet med lagtingets beslut, tillkommet i den ordning 55 § landstingsordningen föreskriver, stadgas:

1 §

Genom denna lag upphävs 73 § landstingsordningen den 2 februari 1972 för landskapet Åland (11/72).

2 §

Denna lag träder i kraft den

3) **LANDSKAPSLAG**
om upphävande av 19 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse

I enlighet med lagtingets beslut, tillkommet i den ordning 55 § landstingsordningen föreskriver, stadgas:

1 §

Genom denna lag upphävs 19 § landskapslagen den 5 november 1971 om Ålands landskapsstyrelse (42/71).

2 §

Denna lag träder i kraft den

4) **LANDSKAPSLAG**
om ändring av 29 § landskapslagen om naturvård

I enlighet med lagtingets beslut ändras 29 § landskapslagen den 23 maj 1977 om naturvård (41/77) som följer:

29 §

Beslut om inrättande av naturreservat skall publiceras i allmänt spridd tidning. Beslut om inrättande av naturreservat och i 9 § avsedda ordningsregler skall anslås på lämpligt ställe inom naturreservatet.

Beslut om fredande av naturminne skall anslås på lämplig plats invid skyddsobjektet.

Denna lag träder i kraft den

Mariehamn den 8 september 1993

V i c e l a n t r å d

Harriet Lindeman

Lagberedningssekreterare

Tomas Lundberg

