



Till

Ålands lagting

Lagutskottets betänkande om

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland

- [Republikens presidents framställning nr 3/1999-2000](#)

I N N E H Å L L

Sammanfattning	1
Republikens presidents förslag	1
Utskottets förslag	1
Utskottets synpunkter	1
Utskottets bedömningar	3
Behandlingsordningen	5
Utskottets ställningstagande	5
Ärendets behandling.....	5
Utskottets förslag.....	5

Sammanfattning

Republikens presidents förslag

Republikens president överlämnade i oktober 1998 till lagtinget regeringens proposition nr 147/1998 rd med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland för att behandlas i den ordning 69 § självstyrelselagen och 17 § jordförvärvslagen anger. Ändringarna följer av förslaget till ny grundlag för Finland. På grund av mellankommande lagtingsval kunde behandlingen av ärendet inte slutföras i lagtinget. Republikens president har därefter till det nyvalda lagtinget ånyo överlämnat ärendet för att behandlas av lagtinget i föreskriven ordning. Riksdagen har den 29 oktober 1999 antagit lagförslagen, sedan de vilat över nyval, i den ordning riksdagsordningen föreskriver.

Utskottets förslag

Utskottet tillstyrker att lagtinget för sin del godkänner de av riksdagen antagna lagändringarna.

Utskottets synpunkter

Lagförslagets innehåll och ärendets bakgrund

Republikens president avlät i oktober 1998 en proposition till riksdagen (RP 147/1998 rd) med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland. Presidenten inbegärde samtidigt lagtingets samtycke till förslaget på det sätt självstyrelselagen förutsätter. Syftet med lagändringarna var att anpassa självstyrelselagen och jordförvärvslagen till förslaget till ny grundlag för Finland som träder i kraft den 1 mars 2000. Propositionen hade uppgjorts på basis av ett delbetänkande från den s.k. Ålandsarbetsgruppen.

Ändringsförslagen är huvudsakligen av formell och lagteknisk natur och innehåller följande punkter:

- 1) Hänvisningen i självstyrelselagens 34 § till 34 § regeringsformen ersätts med en hänvisning till 58 § i den nya grundlagen. Sistnämnda paragraf gäller presidentens beslutsfattande i ärenden som rör Åland.
- 2) Hänvisningen i 59 § 1 mom. självstyrelselagen till riksdagsordningen och till 69 § självstyrelselagen avseende förfarandet vid godkännande av internationella fördrag ersätts med en hänvisning till 95 § 2 mom. i den nya grundlagen.
- 3) I 27 § 1 punkten och 69 § självstyrelselagen föreslås att ordet "förklaring" stryks på samma sätt som uttrycket avlägsnats ur den nya grundlagen.
- 4) Också ur 17 § jordförvärvslagen föreslås begreppet "förklaring" avlägsnat och i övrigt föreslås texten formulerad så att ordalydelsen är identisk med 69 § självstyrelselagen.

Landskapsstyrelsen har under ärendets behandling vid justitieministeriet och i riksdagens grundlagsutskott berört begreppet "förklaring" och framhållit att högsta domstolen vid tolkningen av självstyrelselagens behörighetsfördelning beträffande vissa EG-rättsakter påtagit sig en förklarande roll. HD:s ställningstagande har enligt landskapsstyrelsen inneburit att viss förvaltningsbehörighet de facto, trots den i självstyrelselagen reglerade behörighetsfördelningen, överförts från landskapet till riket utan att lagen ändrats. Landskapstyrelsen har därför önskat att begreppet "förklaring" skulle kvarstå i självstyrelselagen åtminstone till dess att självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet förtydligats och preciserats så att den står sig även i ett EU-rättsligt perspektiv. Landskapsstyrelsen syftade här bland annat på det då pågående arbetet i Ålandsarbetsgruppen.

Grundlagsutskottet föreslog i sitt betänkande nr 12/1998 att regeringens proposition skulle godkännas. Utskottet uppehöll sig i betänkandet bland annat vid begreppet "förklaring av grundlag" som inte längre ingår i den nya grundlagen och som rättsinstitut inte längre ansågs höra hemma i den finska konstitutionen. Det har därmed enligt utskottet inte en sådan betydelse att det finns anledning att låta det stå kvar i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen. Utskottet påskyndade arbetet med en mera ingående revidering av självstyrelselagen. Riksdagen godkände den 12 februari 1999 i enlighet med grundlagsutskottets betänkande lagförslagen att vila över nyval.

Sedan ärendet i riksdagen vilat över nyval avgav grundlagsutskottet ett nytt betänkande (nr 5/1999) och föreslog med hänvisning till sin tidigare motivering att lagförslagen skulle godkännas i oförändrad form på det sätt riksdagsordningen föreskriver. Riksdagen beslöt den 29 oktober 1999 med föreskriven kvalificerad majoritet anta lagarna. Riksdagens skrivelse med de godkända lagtexterna har fogats till presidentens framställning. Enligt 19 § 2 mom. regeringsformen skall republikens president inom tre månader stadfästa en av riksdagen antagen lag. Den tidsfristen utlöper den 29 januari 2000.

Lagutskottet behandlade republikens presidents framställning nr 1/1998-99 i sitt betänkande nr 16/1998-99. Utskottet föreslog att lagtinget skulle godkänna förslaget till ändring av 27, 34 och 59 §§ självstyrelselagen men inte godkänna förslagen till ändring av 69 § självstyrelselagen och 17 § jordförvärvslagen. Utskottet ansåg att förbudet att utan lagtingets samtycke

förklara självstyrelselagen och jordförvärvslagen tillsvidare borde kvarstå. Utskottet förde vidare ett resonemang om huruvida det vore möjligt att förorda endast ett partiellt godkännande från lagtinget beträffande de av riksdagen antagna lagförslagen. Utskottet framhöll också att nya ändringar av självstyrelselagen är under beredning vilka kan komma att tillrättalägga vissa missförhållanden som aktualiserats i detta ärende.

Efter ärendets första behandling i lagtinget den 27 september 1999 remitterades ärendet till stora utskottet. Behandlingen i utskottet hann emellertid inte slutföras på grund av lagtingsvalet i oktober 1999. Vid lagtingets sista plenum för mandatperioden den 28 oktober 1999 konstaterade talmanen med hänvisning till 28 § lagtingsordningen att ärendet förfallit. Detta meddelades republikens president i en skrivelse samma dag.

Republikens president beslöt den 12 november 1999 att genom föreliggande framställning ånyo överlämna ärendet till lagtinget med förslag om godkännande av de ifrågakvarande lagarna. Presidenten konstaterade i framställningen att det är angeläget att självstyrelselagen för Åland, som bör anses utgöra en viktig del av Finlands konstitution, inte innehåller föråldrade hänvisningar till grundlagen.

Utskottets bedömningar

Tekniska ändringar av 34 och 59 §§ SjL

Förslagen till ändring av 34 och 59 §§ självstyrelselagen gäller hänvisningar till den nya grundlagen och är uteslutande av teknisk natur, varför utskottet inte har något att anföra i fråga om dem. Utskottet hänvisar till de motiveringar beträffande paragraferna om presidentens beslutsfattande i ärenden som gäller Åland och om ikraftträdande av internationella fördrag som ingår i regeringens proposition nr 147/1998.

Begreppet förklaring av lag i 27 och 69 §§ SjL och i 17 § jordförvärvsL

Vad gäller begreppet "förklaring" av lag konstaterar utskottet att det under behandlingens gång i olika sammanhang framhållits att begreppet är föråldrat och därmed saknar rättslig betydelse. Uttrycket kom i tiden till med tanke på att skydda folkrepresentationens rätt i förhållande till kungamakten. I motiveringarna till den föreliggande propositionen har det framförts att varken självstyrelselagen eller jordförvärvslagen kan förklaras på något annat sätt än genom att själva lagen ändras. På samma sätt som i fråga om formuleringarna i den nya grundlagen skulle här vara fråga endast om en teknisk ändring. Begreppet förklaring av grundlag har slopats ur den nya grundlagen för Finland som träder i kraft den 1 mars 2000. Riksdagen har konstaterat att ett omnämnande av förklaring inte behövs eftersom förklaring av grundlagen kan anses som ändring av grundlag.

Utskottet konstaterar att de diskussioner som förts med anledning av den i lagtinget förfallna och den föreliggande framställningen, framför allt om begreppet "förklaring", varit av såväl politisk som juridisk-teknisk natur. Från landskapsstyrelsens och lagtingets sida har det varit angeläget att framföra att riksmyndigheters tillämpning av självstyrelselagen i vissa fall har kunnat anses strida mot de i lagen uttryckta principerna och den där reglerade behörighetsfördelningen mellan rikets och landskapets organ. Vissa avgöranden och utlåtanden av högsta domstolen i EU-relaterade ärenden har likaså inneburit en tolkning som de facto kan betecknas som ett åsidosättande av den behörighet som enligt självstyrelselagen tillkommer landskapets organ. Utskottet konstaterar dock att HD här utövat en rätt som den har enligt självstyrelselagen att reglera tvister rörande administrativa myndigheters kompetens och att till republikens president avge utlåtanden om behörighetsfördelningen mellan rikets och landskapets organ. I dessa fall är det inte fråga om förklaring av självstyrelselagen i ordets gamla betydelse

utan om en i självstyrelselagen reglerad befogenhet som dock inte är att betrakta som lagstiftning. Fråga är om att avgöra en enskild kompetensvist eller att avge utlåtande i ett enskilt ärende, vilket är att betrakta som en rättslig prövning enligt de befogenheter och skyldigheter HD har enligt självstyrelselagen.

Grundlagsutskottets utlåtanden

En likartad problematik följer av att högsta domstolen vid sin bedömning av grundlagsfrågor i allmänhet fäster stort avseende vid synpunkter som riksdagens grundlagsutskott eventuellt uttalat. Detta beror på utskottets speciella ställning inom statsförfattningsrätten som uttolkare av grundlagen. Trots att riksdagen formellt sett inte har att befatta sig med kontrollen av landskapslagars författingsenlighet, kan det inte uteslutas att eventuella uttalanden som grundlagsutskottet gör om gränsdragningen mellan rikets och landskapets behörighet enligt självstyrelselagen på ett avgörande och auktoritativt sätt påverkar högsta domstolens ställningstaganden.

EU-relaterade problem

I sammanhanget fäster utskottet uppmärksamhet vid problemen vad gäller landskapets ställning i förhållande till EU. Även om avsikten från början tydligt varit att behörigheten att tillämpa och verkställa gemenskapsrätten på Åland skall fördelas enligt självstyrelselagens bestämmelser, har det under den tid medlemskapet varat kunnat noteras några fall som i praktiken kan anses innebära en viss behörighetsförskjutning från landskapet till riket. Lagutskottet berörde dessa frågor bland annat i sitt betänkande nr 20/1997-98 över det s.k. Amsterdam-fördraget. Problematiken berörs i Ålandsarbetsgruppens betänkande som dels föreslår lagändringar, dels praktiska åtgärder och överenskommelser i syfte att råda bot på missförhållandena. Utskottet konstaterar att en förutsättning för att lagtinget gav sitt bifall till Amsterdam-fördraget var att författningar på gemenskaps- och riksnivå inte får tolkas i riktning mot en behörighetsförskjutning till rikets förmån. Utskottet understryker därför vikten av att Ålandsarbetsgruppens förslag till denna del förverkligas och att ständig uppmärksamhet fästs vid frågan om landskapets påverkningsmöjligheter inom ramen för EU-samarbetet.

Reformbehov

Efter sitt besök i Mariehamn under ärendets behandling i riksdagen före nyvalet påskyndade grundlagsutskottet i sitt betänkande nr 12/1998 en mera ingående revision av självstyrelselagen och hänvisade till Ålandsarbetsgruppens pågående arbete. Utskottet framhöll att lagen "...bör vara så tydlig som möjligt för att problem kring kompetensfrågor, som kräver att högsta domstolen befattar sig med dem, inte skall uppstå."

I betänkandet nr 16/1998-99 berörde lagutskottet Ålandsarbetsgruppens då ännu pågående arbete och noterade att det finns möjlighet att via de förslag gruppen framför tillrättalägga vissa missförhållanden som aktualiserats i detta ärende. Arbetsgruppen överlämnade i juni 1999 sitt betänkande till justitieministeriet och det har därefter genomgått remissbehandling. Bland annat har landskapsstyrelsen i sitt yttrande, fränsett vissa detaljer, förhållit sig positivt till arbetsgruppens förslag till ändringar i självstyrelselagen och till övriga förslag som avser att framför allt förtydliga landskapets medverkan i EU-arbetet. Landskapsstyrelsen uttryckte i sitt yttrande en förhoppning om en så snabb beredning och behandling som möjligt av de förslag till lagändringar som arbetsgruppen utrett.

Utskottet konstaterar att flera av de förslag som ingår i Ålandsarbetsgruppens betänkande är ägnade att tillrättalägga missförhållanden eller fylla luckor i nuvarande självstyrelselag. Utskottet har erfarit att den slutliga beredningen av en proposition med förslag till ändring av självstyrelselaga-

gen inom kort kommer att inledas inom justitieministeriet på basis av Ålandsarbetsgruppens förslag och de remissyttranden som inkommit i ärendet. Enligt vad utskottet inhämtat har landskapsstyrelsen med justitieministeriet diskuterat hur en delreform av självstyrelselagen kunde påskyndas. Samstämmighet torde råda om att ärendet skall drivas i så snabb ordning som möjligt så att en proposition kan beredas och föreläggas riksdagen under detta år. Utskottet understryker vikten av att den inledda processen genomförs, både vad gäller erforderliga ändringar av självstyrelselagen och beredningen av sådana regler och direktiv som gäller landskapets medverkan i EU-samarbetet och som inte fordrar lagstiftning. Utskottet förutsätter att beredningsarbetet sker i nära samverkan med landskapsstyrelsen. Enligt utskottet vore det angeläget att ändringarna kunde behandlas i riksdagen och lagtinget i så snabb ordning som möjligt. Detta skulle enligt utskottet möjliggöra att därefter börja bereda nya ändringar av eller preciseringar i självstyrelselagen till de delar behov av sådana framkommit.

Behandlingsordningen

Enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen kan lagen inte ändras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Beslutet skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller för grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Jordförvärvslagen för Åland kan inte ändras annorledes än med lagtingets bifall och i den ordning som i riksdagen gäller för behandling av grundlag. Lagtingets beslut beträffande vardera lagförslaget skall sålunda omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Utskottets ställningstagande

Utgående från det anförda tillstyrker utskottet att lagtinget för sin del godkänner lagarna i enlighet med den lydelse de har i riksdagens skrivelse nr 23/1999 rd.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 15 december 1999 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen.

Utskottet har i ärendet hört lantrådet Roger Nordlund, f.d. t.f. kanslichefen, landshövdingen Peter Lindbäck, t.f. lagberedningschefen Lars Karlsson, riksdagsmannen Gunnar Jansson samt jur.kand. Göran Lindholm. Vid ett offentligt utskottssammanträde den 4 januari 2000 hörde utskottet dessutom lagstiftningsrådet Sten Palmgren från justitieministeriet samt professor Antero Jyränki.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Wickström-Johansson, vice ordföranden K-G Eriksson samt ledamöterna Erland, Christer Jansson och Karlström.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet, som konstaterar att lagtingets beslut i ärendet skall fattas i den ordning 69 § 1 mom. självstyrelselagen förutsätter,

att Lagtinget för sin del godkänner förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland och förslaget till lag om ändring av 17 § jordförvärvslagen för Åland i lydelse enligt riksdagens skrivelse nr 23/1999 rd.

Mariehamn den 5 januari 2000

Ordförande

Lotta Wickström-Johansson

Sekreterare

Lars Ingmar Johansson