LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE

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

1998-99 **nr 16**

RP nr 1

SAMMANFATTNING

Republikens presidents förslag

Republikens president har till lagtinget överlämnat 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 för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland anger. Ändringarna följer av förslaget till ny regeringsform för Finland.

Utskottets förslag

Utskottet tillstyrker att ändringarna beträffande självstyrelselagens 27, 34 och 59 §§ godkänns men att de ändringar som ingår i 59 § och i 17 § jordförvärvslagen och som avser begreppet "förklaring av lag" inte godkänns.

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. Förslaget anknöt till förslaget till ny grundlag för Finland som sedermera slutbehandlats av riksdagen och som träder i kraft den 1 mars 2000. Propositionen hade uppgjorts på basis av ett delbetänkande från den s.k. Ålandsarbetsgruppen.

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

1) Hänvisningen i självstyrelselagens 34 § till 34 § regeringsformen ändras att avse 58 § i den nya grundlagen. Sistnämnda paragraf gäller presidentens beslutsfattande i ärenden som gäller Åland.
2) Bestämmelsen i 59 § 1 mom. avseende förfarandet vid godkännande av internationella fördrag ändras så att hänvisning görs till 95 § 2 mom. i den nya grundlagen.
3) I 69 § föreslås en ändring så att ordet "förklaring" stryks på samma sätt som uttrycket avlägsnats ur den nya grundlagen.
4) Också ur 17 § jordförvärvslagen föreslås begreppet "förklaring" avlägsnat.

Landskapsstyrelsen har vid 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 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. Riksdagen godkände den 12 februari 1999 i enlighet med grundlagsutskottets betänkande lagförslagen att vila över nyval. Riksdagens svar nr 286/1998 rd fogas till detta betänkande som bilaga.

Den i mars nyvalda riksdagen har tillsvidare inte slutfört behandlingen av ärendet som enligt riksdagsordningen förutsätter att riksdagen efter nyvalet godkänner lagförslaget i oförändrad form. Beslutet skall fattas med två tredjedelar av de avgivna rösterna på basis av grundlagsutskottets betänkande. Ärendet har enligt vad utskottet inhämtat tillsvidare lagts vilande i grundlagsutskottet i avvaktan på lagtingets ställningstagande för att undvika problem enligt 19 § 2 mom. regeringsformen som anger att republikens president inom tre månader skall stadfästa en av riksdagen antagen lag.

Utskottets bedömningar

Utskottet konstaterar att det under behandlingens gång i olika sammanhang framhållits att begreppet "förklaring" 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.

Utskottet vill emellertid anknyta till vad landskapsstyrelsen under ärendets tidigare behandling anfört om varför begreppet "förklaring" tillsvidare borde kvarstå i självstyrelselagen och jordförvärvslagen. De bedömningar högsta domstolen i vissa specifika ärenden gjort har enligt landskapsstyrelsens åsikt närmat sig det som lagstiftaren i tiderna avsåg med begreppet "förklaring av lag". Utskottet noterar också att inrikesministeriet, då frågan om tillsättande av ny landshövding på Åland var aktuell i början av detta år, av allt att döma betraktade en riksförfattning av lägre ordning som en form av förklaring av självstyrelselagens bestämmelser

om tillsättande av landshövding. De nämnda exemplen visar enligt utskottet att en lagtillämpning som kan anses strida mot de i självstyrelselagen uttryckta principerna visserligen kan förekomma även enligt gällande lydelse av självstyrelselagen eller jordförvärvslagen men att det inte är tillrådligt att för närvarande låta begreppet förklaring utgå ur självstyrelselagen. Utskottet anser därför att förbudet att utan lagtingets samtycke på ett auktoritativt sätt förklara självstyrelselagen och jordförvärvslagen tillsvidare bör kvarstå i nämnda lagar.

Utskottet konstaterar att nya ändringar av självstyrelselagen är under beredning på basis av Ålandsarbetsgruppens förslag. Det finns enligt utskottet möjlighet att i det sammanhanget tillrättalägga vissa missförhållanden som aktualiserats i detta ärende.

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.

Riksdagen har den 12 februari 1999 med vissa lagtekniska ändringar godkänt lagförslaget att vila för att upptas för behandling vid den nyvalda riksdagen. Utskottet konstaterar att självstyrelselagens bestämmelser om att lagen kan ändras endast genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget innebär att det är fråga om två olika lagstiftningsakter, dels en som riksdagen vidtar, dels en som lagtinget vidtar. Vid stiftandet av den nuvarande självstyrelselagen och i de ändringar som gjorts därefter har man huvudsakligen genom informella kontakter mellan å ena sidan landskapsstyrelsen och lagtinget och å andra sidan regeringen och riksdagen funnit de gemensamma linjer som lett fram till ett överensstämmande beslut. Av självstyrelselagens förarbeten framgår inte i detalj hur man tänkt sig att ett överensstämmande beslut skall uppnås. Lagutskottet har i ett tidigare sammanhang (Lu.bet.nr 2/1994-95) konstaterat att det inför framtida ändringar av självstyrelselagen kunde finnas skäl att närmare överväga formerna för hur i 69 § 1 mom. avsedda överensstämmande beslut skall fattas.

Utskottet konstaterar sålunda att, om lagtinget omfattar utskottets förslag, riksdagen och lagtinget inte till alla delar intagit samma ståndpunkt i fråga om innehållet i regeringens proposition. Enligt utskottets åsikt kan därför lagstiftning anses ha skett endast i fråga om de delar av lagförslaget beträffande vilka man nått överensstämmande beslut. Enligt utskottets tolkning kan därefter ändringen av självstyrelselagen utfärdas av republikens president respektive landskapsstyrelsen till de delar ett överensstämmande beslut uppnåtts.

Utskottets ställningstagande

I enlighet med de motiv som framförts ovan föreslår utskottet efter omröstning (3-2) att förslagen till ändring av 27, 34 och 59 §§ självstyrelselagen godkänns i enlighet med riksdagens svar nr 286/1998 rd men att 69 § självstyrelselagen samt förslaget till lag om ändring av 17 § jordförvärvslagen för Åland, i vilka begreppet förklaring ingår, inte godkänns av lagtinget. Utskottets beslut förutsätter att ingressen i förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland justeras. Utskottets beslut biträddes av vice ordföranden Jansson samt ledamöterna Sirén och Söderholm.

ÄRENDETS BEHANDLING

Lagtinget har den 7 december 1998 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen.

Utskottet har i ärendet hört lantrådet Roger Jansson. En delegation från riksdagens grundlagsutskott besökte Mariehamn den 18 januari 1999 varvid propositionen diskuterades med representanter för utskottet.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Wickström-Johansson, vice ordföranden Jansson samt ledamöterna Sirén, Sjöblom och Söderholm.

Ordföranden Wickström-Johansson och ledamoten Sjöblom har fogat en gemensam reservation till betänkandet.

Vice ordföranden Jansson har i enlighet med 23 § 4 mom. arbetsordningen utsetts att redogöra för ärendet.

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 ändring av 27, 34 och 59 §§ självstyrelselagen för Åland i deras lydelse enligt riksdagens svar 286/1998 rd samt

att Lagtinget för sin del inte godkänner förslaget till ändring av 69 § självstyrelselagen för Åland och lag om ändring av 17 § jordförvärvslagen för Åland.

Mariehamn den 14 september 1999

Ordförande Lotta Wickström-Johansson

Sekreterare Lars Ingmar Johansson

RSv 286/1998 rd — RP 147/1998 rd

Riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland

Till riksdagen har överlämnats regeringens proposition nr 147/1998 rd med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland. Riksdagen har i ärendet mottagit grundlagsutskottets betänkande nr 12/1998 rd.

Riksdagen har efter sådan behandling som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen

godkänt följande lagförslag att vila till första efter val sammankommande lagtima riksdag:

Lag

om ändring av självstyrelselagen för Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, och Ålands lagtings beslut, tillkommet på det sätt som 69 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland av den 16 augusti 1991 (1144/1991) föreskriver,

ändras i självstyrelselagen för Åland 27 § 1 punkten, 34 § 1 mom., 59 § 1 mom. och 69 § 1 mom. som följer:

27 §

Rikets lagstiftningsbehörighet

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om

1) stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag,

— — — — — — — — — — — — — — — —

34 §

Beslutsfattande och föredragning

I ärenden som gäller landskapets självstyrelse fattar republikens president beslut på det sätt som anges i 58 § grundlagen.

— — — — — — — — — — — — — — — —

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med denna lag, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till la-

N:373

gen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

— — — — — — — — — — — — — — —

69 §

Ändring av självstyrelselagen. Landskapslagar som antas med kvalificerad majoritet

Denna lag kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

— — — — — — — — — — — — — — —

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Lag

om ändring av 17 § jordförvärvslagen för Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, och med bifall av Ålands lagting,

ändras i jordförvärvslagen för Åland av den 3 januari 1975 (3/1975) 17 § som följer:

17 §

Denna lag kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Helsingfors den 12 februari 1999

På riksdagens vägnar

talman

generalsekreterare

Reservation

Vi stöder inte lagutskottets betänkande över regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland (nr 147/1998 rd).

Till följd av den nya regeringsformen för Finland har Republikens president överlämnat en proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen och jordförvärvslagen för att behandlas av lagtinget. Ändringarna är av formell och lagteknisk natur.

Lagutskottets majoritet har beslutat att föreslå för lagtinget att lagen om ändring av självstyrelselagen godkänns endast delvis, dvs så att ändringen av 69 § inte godkänns, samt att lagen om ändring av 17 § jordförvärvslagen inte godkänns. De ändringar man föreslår att inte skall godkännas innebär att begreppet "förklaring" stryks i enlighet med att begreppet strukits ur den nya grundlagen.

Vi kan inte omfatta utskottsmajoritetens åsikt utan anser att båda lagförslagen skall godkännas i sin helhet. Enligt vår uppfattning finns det inga skäl till att begreppet förklaring skall finnas kvar i självstyrelselagen och jordförvärvslagen då begreppet inte längre finns med i den finska grundlagen. I grundlagen har begreppet strukits eftersom en förklaring anses som en ändring av lagen vilket medför grundlagsenlig behandlingsordning. Ett särskilt omnämnande av att förklaring kräver grundlagsenlig behandlingsordning är då överflödigt. Situationen är densamma för självstyrelselagen och jordförvärvslagen, dvs förklaringar av dessa lagar anses som ändringar av lagarna och kräver i och med det överensstämmande beslut fattade av riksdagen i grundlagsenlig ordning och av lagtinget med kvalificerad majoritet. Ett omnämnande av förklaring blir då överflödigt. Dessutom kan man konstatera att begreppet förklaring är en kvarleva från vår tid som del av kungarike och idag saknar rättslig betydelse. Visserligen kan begreppet kvarstå utan att några större problem uppstår men vi anser att det är till fördel för självstyrelsen att våra centrala rättsakter utvecklas och följer begreppsmoderniseringar som sker inom den finska konstitutionen, av vilken dessa rättsakter ju är en del.

Utskottsmajoriteten anför till stöd för sitt förslag om förkastande att högsta domstolen i vissa ärenden tolkat självstyrelselagen på ett sätt som närmar sig vad man i tiderna avsett med begreppet förklaring av lag. Vi anser att högsta domstolen visserligen gjort tolkningar som inneburit att behörighet överförts från landskapet till riket på ett sätt som strider mot principerna för vår självstyrelse men att denna tolkningsmöjlighet inte påverkas av huruvida begreppet förklaring finns kvar eller inte. Det som behövs för att förhindra detta behörighetsläckage är en fastare och tydligare reglering av fördelningen av förvaltningsbehörighet mellan riket och landskapet, så att den står sig även i EU-rättsligt perspektiv. I syfte att bereda en ingående revidering av självstyrelselagen tillsatte justitieministeriet i december 1997 den s.k.

Ålandsarbetsgruppen. I gruppens betänkande som avgavs i juni 1999 finns flera förslag med syfte att förbättra dagens situation. Bland annat föreslås en förbättring av möjligheterna för landskapets representanter att medverka tidigt i beredningsskedet, bestämmelser som förtydligar landskapets rätt att formulera Finlands ställningstaganden för Ålands del och bestämmelser som klargör landskapets rätt att vidta förvaltningsåtgärder inom sin behörighet. Gruppen konstaterar även att presidentens lagstiftningskontroll inte får föregripa tolkningen av EG-rätten. Vi anser det viktigare för självstyrelsen att de här ändringarna påskyndas än att ha kvar ett föråldrat och överflödigt uttryck i lagstiftningen.

Vad gäller behandlingsordningen medför utskottsmajoritetens förslag att man endast delvis godkänner det lagförslag som riksdagen i februari 1999 godkänt att vila över nyval. Enligt självstyrelselagens 69 § skall ändringar av självstyrelselagen fattas genom överensstämmande beslut. Vår uppfattning är att lagstiftarens avsikt varit att båda parlamentens beslut skall vara helt likalydande för att beslut om ändring skall kunna anses vara fattat. Vi omfattar inte utskottets tolkning om att självstyrelselagen kan ändras enligt en princip om "minsta gemensamma nämnare". Vi anser att en sådan princip är en försvagning av landskapets inflytande över kommande ändringar i självstyrelselagen.

Med hänvisning till det vi anfört föreslår vi

att lagtinget för sin del godkänner förslaget till ändring av självstyrelselagen för Åland samt förslaget till ändring av 17 § jordförvärvslagen för Åland i deras lydelse enligt riksdagens svar 286/1998 rd.

Mariehamn den 14 september 1999

Lotta Wickström-Johansson

Anne-Helena Sjöblom