

Framst. nr 15/1971.

LAGUTSKOTTETS betänkande nr 33/1970-71
med anledning av Ålands landskapsstyrelses
framställning till Ålands landsting med
förslag till landstingsordning för land-
skapet Åland.

Med anledning av ovannämnda framställning, varöver Landstinget inbegärt utskottets utlåtande, får utskottet, som i ärendet hört landstingets talman Thorvald Eriksson, lantrådet Martin Isaksson, lagberedningssekreteraren Sune Carlsson och riksdagsmannen Evald Häggblom samt över vissa frågor inbegärt utlåtande av professorn i allmän statslära vid Helsingfors universitet, Jan-Magnus Jansson, vilket utlåtande här vidfogas, vördsamt anföra följande:

Genom att Landstinget samtidigt förelagts framställningar om såväl förnyande av landstingsordningen som förnyande av landskapslagen om landskapsförvaltningen, har utskottet haft möjlighet att upptaga en utveckling av landskapsförvaltningens politiska ansvar såsom en central fråga. Utskottet har därvid funnit att de nuvarande formerna för parlamentarism inom självstyrelsen, som enbart gäller förhållandet mellan Landstinget och lantrådet, om man bortser från den förkortade mandattiden för landskapsstyrelsens ledamöter, icke fyller kravet på möjligheter att samordna de politiska ställningstagandena i landstinget och landskapsstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt. Förhållandet att lantrådet skall åtnjuta Landstingets förtroende och omedelbart måste avgå om motsatsen konstateras medan landskapsstyrelsens ledamöter är valda på viss tid och under den tiden icke är beroende av Landstingets förtroende, utgör också en länge påtalad inkonsekvens i självstyrelsen.

Förvaltningslagkommittén har dock i sitt betänkande stannat för behållande av den nuvarande mandattiden om två år för landskapsstyrelsens ledamöter och landstingsordningskommittén, som ansåg sig bunden av förenämnda kommittés ställningstagande, har icke ansett sig kunna föreslå en utbyggnad av det politiska systemet i annat avseende än att den självstyrelsepolitiska nämnden föreslagits som ett nytt politiskt organ. Landskapsstyrelsen har i sina framställningar omfattat kommittéförslagen i detta avseende.

Det ligger nära till hands att söka förebild för en utbyggnad av parlamentarismen i landskapet i rikets statsförfattning. Utskottet har likväl ansett att landskapet icke är betjänt av en parlamentarism, som är kopierad från för landskapet främmande förhållanden. Det bör beaktas att partiväsendet i landskapet icke är utvecklat på ett sådant sätt att en långt genomförd parlamentarism kunde beräknas medföra erforderliga stadga i det politiska systemet. En väsentlig svårighet är också att

tillräckligt vidsträckt valmöjlighet för de politiska funktionärerna måste reserveras. Man måste räkna med att endast ett fåtal lämpliga personer i landskapet har möjlighet att avstå från sitt yrke eller sin tjänst för att omhänderta den högsta ledningen av självstyrelsen.

Även om de nordiska länderna genomfört parlamentarism på ett sätt som visar stora likheter, förekommer mycket varierande former av mer eller mindre utvecklad parlamentarism i de demokratiska länderna i Europa. Också Färöarna har en form av parlamentarism som kunde tjäna som förebild för oss. Vissa varianter är det dock icke möjligt att införa hos oss på grund av att självstyrelselagen ställer hinder därför.

Inom utskottet har närmast tre alternativ varit föremål för närmare övervägande. Enligt ett av dem (ltm Dahlmans förslag) skulle Landstinget tillsätta ledamöter och ersättare på förslag av lantrådet. Mandattid skulle icke bestämmas men ledamöternas platser skulle regelmässigt ställas till Landstingets förfogande efter nyval av Landstinget. Såväl lantrådet som ledamöterna kunde drabbas av misstroendevotum. Framförandet av förslaget om landskapsstyrelsens sammansättning skulle givetvis föregås av diskussioner med grupperingarna inom Landstinget. Förslaget borde medföra effektiverare arbete vid landskapsstyrelsens kollegiesammanträden genom att sammansättningen skulle bli mera homogen.

Ett annat förslag (vtm Perssons förslag) går ut på att såväl lantrådet som ledamöterna skulle utses på fyra år men likväl vara beroende av Landstingets förtroende. Vid misstroendevotum skulle val av lantråd och ledamöter avse återstoden av mandattiden, varigenom val regelmässigt skulle inträffa efter nyval. Förslaget möjliggör val av en annan person till lantråd efter utgången av mandattiden utan att formellt misstroendevotum behöver tillgripas. Återval av lantrådet förutsettes likväl bliva regel.

Utskottet har kunnat förena sig om det tredje förslaget (ltm Sundbloms förslag) enligt vilket ledamöterna i landskapsstyrelsen fortsättningsvis skulle utses genom proportionellt val för två år liksom nu, men eventuellt misstroendevotum mot lantrådet skulle medföra att också ledamöterna skulle ställa sina platser till förfogande och val av ledamöter skulle ske för den återstående mandattiden. Därigenom skapas ett beroendeförhållande mellan ledamöterna och lantrådet som utskottet anser nödvändigt för ett politiskt ansvar i landskapsstyrelsen.

Samtliga förslag har dessutom varit kombinerade med en rätt för lantrådet eller landskapsstyrelsen att ställa förtroendefråga i Lands-

tinget, vilket utskottet anser vara en väsentlig brist i den nuvarande lagstiftningen. Det kan icke anses riktigt att landskapsstyrelsen skall fatta beslut i frågor av stor självstyrelsepolitisk bärvidd utan att ha möjlighet att försäkra sig om att Landstinget omfattar den politiska linje landskapsstyrelsen slagit in på. Enligt nuvarande stadganden kan frågan aktualiseras endast genom att lantrådet begär befrielse från sitt uppdrag. Beroende på Landstingets ställningstagande kan han återta sin ansökan. Landstinget har ingen möjlighet att uttrycka sitt förtroende för landskapsstyrelsens ledamöter under mandattiden utan frågan kan bli aktuell först vid nästa val.

Utskottets ställningstagande till frågan om en utvidgad parlamentarism har visserligen icke stor inverkan på stadgandena i landstingsordningen, men vissa av dessa stadganden är dock i hög grad beroende av avgörandet. Det har därför varit nödvändigt att i detta sammanhang redogöra utförligt för utskottets uppfattning i frågan som kommer att beröras ytterligare i betänkandet med anledning av framställning nr 6/1971.

En andra fråga av större betydelse i framställningen är frågan om införande av kvalificerad majoritet för vissa lagstiftningsbeslut. Utskottet finner förslaget i detta avseende riktigt och omfattar i princip detsamma. Så långt det gäller självstyrelselagen och lagen om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland (lösningsrättslagen) anser utskottet att förslaget helt kan omfattas.

Det kan visserligen anses ovanligt att en annan procedur fastställs efter det en lag kommit till då det vanliga är att proceduren fastställs på samma gång som lagen antages. Beträffande den första självstyrelselagen hade detta dock icke varit möjligt. Det finns också exempel på liknande fall i Finlands statsförfattnings historia. Det var t.ex. oklart om vilken procedur som fordrades för ändring i 1772 års regeringsform ända till dess frågan blev slutligt avgjord i Finland år 1869. Vid antagandet av 1906 års lantdagsordning ändrades proceduren retroaktivt för då gällande grundlagar.

Självstyrelselagen och lösningsrättslagen är visserligen rikslagar av grundlagsnatur och därutöver tillkomna med Landstingets bifall. Härav kunde man måhända dra den slutsatsen, att en ömsesidig förpliktelse skulle föreligga att bibehålla de formella förutsättningarna för ändring. Någon sådan förpliktelse kan dock knappast föreligga. Rikets till statsförfattningen hörande grundlagar är uttryckligen undantagna landskapets bestämmande (SjL 11 §) och landskapet är förbehållet lagstiftningen

om Landstingets organisation och åligganden (SjL 10 §). Det kan därför icke från någondera sidan resas invändningar mot ändring av procedur-reglerna på den andra sidan.

Beträffande de till landskapslagstiftningen hörande besluten har utskottet icke kunnat omfatta landskapsstyrelsens förslag oförändrat. Utskottet anser visserligen att det icke finns hinder för införande av en sådan bestämmelse i den utformning landskapsstyrelsen föreslagit. Men det kan ifrågasättas om det finns anledning att binda samtliga stadganden i envar av de i föreslaget uppräknade landskapslagarna vid kravet på kvalificerad majoritet. Dessutom kan tolkningssvårigheter uppstå vid ett sådant förhållande, att benämningen på någon av landskapslagarna främdeles ändras och måhända också det sakliga innehållet vidgas.

Utskottet anser att endast ett fåtal stadganden i de landskapslagar, som kan anses bilda självstyrelsens konstitution, borde skyddas med krav på kvalificerad majoritet. Till dem hör stadgandet i 55 § landstingsordningen, stadgandena om tillsättande av lantråd och landskapsstyrelse och stadgandet om Ålands flaggas utseende. Beträffande landskapslag om landskapsskatt anser utskottet att kvalificerad majoritet icke borde fordras ens i det fall landskapsstyrelsen föreslagit.

På grund av detta ställningstagande har utskottet föreslagit endast ett allmänt stadgande om att kvalificerad majoritet får föreskrivas. Därigenom kommer i varje enskilt fall att prövas, vilka stadganden som är av sådan betydelse, att ett skyddsstadgande av detta slag är behövt. I många fall skulle det enligt utskottets åsikt vara olyckligt att komplicera ändrandet av stadganden i landstingsordningen och förvaltningslagen på detta sätt. Det kunde verka hämmande för utvecklandet av landskapslagstiftningen som också genom prövningen av beslutens behörighet ofta kräver lång tid.

Förslaget om inrättandet av den självstyrelsepolitiska nämnden har utskottet omfattat. Nämndens roll blir måhända icke av samma betydelse efter det utskottet föreslagit införande av en form av parlamentarism i förhållandet mellan Landstinget och landskapsstyrelsen. Utskottet anser likväl att ett speciellt organ för de självstyrelsepolitiska frågorna bör vara betydelsefullt också ur den synpunkten, att sådana frågor på detta sätt koncentreras till detta. Därmed kan landskapet på ett mera konsekvent sätt ta ställning till dessa frågor.

I samband härmed har utskottet jämväl övervägt det i Landstinget framförda förslaget om en allmän självstyrelsepolitisk debatt under Landstingets vårsession. Till grund för denna hade utskottet velat

lägga lantrådets (landskapsstyrelsens) berättelse, men detta är av praktiska skäl icke möjligt. Utskottet har stannat för att möjligheterna till allmän debatt om landskapets självstyrelse och dess funktion vid behandlingen av ordinarie årsstaten och av lantrådets berättelse är tillräckliga.

Ltn Thor-Alf Eliasson m.fl:s lagmotion (Mot.nr.17/1970-71).

Utskottet hänvisar till det ovan anförda och till den efterföljande detaljmotiveringen.

D e t a l j m o t i v e r i n g .

2 §. Inom utskottet har frågan om tidpunkten för landstingsmännens inträde i landstinget efter val varit föremål för diskussion. Det i sak riktigaste vore, om man skulle anse att uppdraget vidtar omedelbart efter valet. Utskottet har likväl ansett att inledandet av arbetsåret på en bestämd dag och den nu föreslagna avslutningen närmast föregående vardag är att föredraga. Frågan beröres ytterligare vid 15 §.

5 §. Sedan Landstinget antagit en ändring av tidigare gällande landstingsordning, varigenom landstingsman, som utses till ledamot eller ersättare i landskapsstyrelsen skall frånträda landstingsmannauppdraget (mot nr 3/1970-71) har utskottet icke funnit anledning att ytterligare beröra denna fråga. En medlem i utskottet vidhöll dock sin uppfattning, att det icke borde stadgas hinder för landstingsman att samtidigt vara ledamot eller ersättare i landskapsstyrelsen.

Utskottet har ansett att ledamot i landskapsstyrelsen, som blivit vald till landstingsman, borde berättigas inträda i landstinget för den tid av två månader, som återstår av hans uppdrag i landskapsstyrelsen. Blir han ånyo vald till ledamot eller ersättare, skall han avstå från landstingsmannauppdraget för mandattiden, varvid hans ersättare i landstinget inträder i hans ställe. För de tjänstemän som enligt förslaget skulle bli valbara till landstingsmän borde enligt utskottets mening tillträdet icke uppskjutas till dess vederbörande erhållit befrielse från tjänsten eller befattningen.

Utskottet har också övervägt möjligheten att tillerkänna tjänstemän och befattningshavare vid länsstyrelsen och landskapsstyrelsen valbarhet oberoende av att den valde kommer att behålla sin tjänst. Uteslutning av en så stor grupp medborgare från full valbarhet är enligt utskottets mening alltför strängt. Då det likväl borde göras åtskillnad mellan föredragande tjänstemän vid ifrågavarande verk, vilka tjänstemän är medansvariga för besluten, anser utskottet att svårigheter uppstår vid fastställandet av, vilka tjänstemän som icke skall vara valbara. Det är dessutom enligt förordningen om länsstyrelse möjligt att förordna

en tjänsteman till föredragande (16 § 6 mom.) och sådan möjlighet kommer troligen att införas också vid landskapsstyrelsen. Då gränsen mellan valbara och icke valbara på detta sätt blir svävande har utskottet icke ansett sig kunna föreslå ändring i detta avseende.

15 §. Såsom redan framhölls vid 2 § har utskottet övervägt möjligheten att landstingsmännen skulle tillträda sitt uppdrag omedelbart efter valet. Därvid borde landstingets arbetsår avslutas vid en tidigare tidpunkt. Då det likväl är mera ändamålsenligt att Landstingets arbetsperioder kan regleras enligt förekommande ärenden och tiden mellan valet och den 1 november också i undantagsfall skall kunna utnyttjas, anser utskottet landskapsstyrelsens förslag kunna omfattas.

18 §. Enligt landskapsstyrelsens förslag skulle fullmaktsgranskningen ske samma dag som landstinget vidtager med sitt arbetsår. Utskottet anser det likväl nödvändigt att det nyvalda landstinget sammankommer till inofficiell förberedande diskussion om val av presidium m.m. redan dagen före öppningsceremonin. På grund härav kunde fullmaktsgranskningen verkställas redan dagen före öppnandet och tidpunkten fastställas till klockan elva.

21 §. Landskapsstyrelsen föreslår att avslutandet av Landstingets arbetsår skulle ske under högtidliga former det år då val förrättats. Utskottet har icke ansett nödigt fastställa detta i landstingsordningen. Finner landshövdingen eller talmannen skäl till särskilt högtidlig hållande av en landstingsavslutning, ställer landstingsordningen icke hinder härför.

22 §. Förslagets lydelse överensstämmer icke helt med 8 och 9 §§ självstyrelselagen, varför utskottet föreslagit en ändring av stadgandet.

24 §. I den allmänna motiveringen har utskottet närmare redogjort för sin uppfattning om landskapsstyrelsens politiska ansvar. I överensstämmelse härmed anser utskottet att lantrådets berättelse hädanefter borde betecknas som landskapsstyrelsens berättelse. I övrigt omfattar utskottet, såsom utskottet också framhållit i sitt betänkande nr 15/1970-71 med anledning av lantrådets berättelse för år 1969, att berättelsen kan omredigeras till en landskapets årsbok, i vilken landskapsstyrelsens berättelse skulle ingå såsom en avdelning. Det synes utskottet lämpligt att övergången till årsboken skulle förverkligas med redogörelseåret 1972. En medlem i utskottet ville bibehålla berättelsen såsom lantrådets.

25 §. Eftersom initiativ inom landstinget till ändring av självstyrelselagen och lösningsrättslagen bör gå ut på en motion till riksdagen har utskottet ansett den av landskapsstyrelsen föreslagna punkten för lagmotioner överflödig.

26 §. I stadgandet har införts en möjlighet att återkalla ingiven motion. Utskottet har omfattat förslaget men två medlemmar i utskottet ville begränsa möjligheten till återkallandet till de fall, då ett liknande initiativ i samma fråga ingivits av landskapsstyrelsen eller annan motionär.

27 §. Utskottet föreslår att självstyrelsepolitisk motion skall förutsätta anslutning av minst fem landstingsmän. Därmed skulle antalet vara detsamma som det för initiativ till misstroendevotum föreskrivna antalet. Landskapsstyrelsen har föreslagit fyra för att möjliggöra att ledamöterna i den självstyrelsepolitiska nämnden genom enhälligt beslut skall kunna besluta om sådan motion. Då talmannen är självskriven ordförande i nämnden och enligt 43 § 2 mom. icke kan anses vara berättigad att inlämna motion till Landstinget, följer härav att åtminstone en landstingsman utanför den självstyrelsepolitiska nämnden bör ansluta sig till motionen för att den skall kunna upptagas till behandling.

32 §. Landskapsstyrelsen har i jämförelse med landstingsordningskommittén skärpt kravet på beslut om ovillkorlig tystnadsplikt i självstyrelsepolitiska nämnden så att nämnden skall vara fulltalig och beslutet enhälligt. Utskottet finner detta krav alltför strängt. Visserligen bör tystnadsplikt komma i fråga endast i undantagsfall och icke ens då gälla längre än till den tidpunkt då den förlorar sin betydelse. Förutsättning för att nämnden skall få sig förelagd en fullständig utredning och alla de upplysningar som erfordras är likväl att uppgiftslämnaren i vissa fall försäkras om iakttagande av tystnadsplikt. Också överläggningarna i nämnden skulle hämmas av möjligheten att det som anförts i en känslig fråga kunde meddelas till massmedia. Utskottet har därför omfattat kommitténs förslag om majoritetsbeslut angående ovillkorlig tystnadsplikt. En medlem i utskottet ville likväl omfatta landskapsstyrelsens förslag såtillvida, att beslutet borde fattas enhälligt av de närvarande medlemmarna.

35 §. Enligt landskapsstyrelsens förslag skulle lag- och ekonomiutskottet kallas andra lagutskottet och fördelningen av ärenden mellan lagutskottet och lag- och ekonomiutskottet icke bindas vid det sakliga innehållet. Då utskottet anser att fördelningen av ärenden icke påkallar ändring av lag- och ekonomiutskottets namn och då utvecklingen gått i motsatt riktning i Sverige, har utskottet icke omfattat förslaget om benämningarna första och andra lagutskottet. Fördelningen av ärenden borde enligt utskottets mening följa nuvarande riktlinjer men vid ojämn arbetsbörda för utskotten kunde Landstinget beslut hänskjuta ärenden till lagutskottet eller lag- och ekonomiutskottet oberoende

härav. Vissa ärenden skulle dock uttryckligen förbehållas lagutskottet i dess funktion av ett Landstingets grundlagsutskott.

Utskottet har vidare föreslagit att kulturutskottet skulle utökas till fem medlemmar. I riksdagen fungerar kulturutskottet liksom också statsutskottet såsom lagberedande utskott. I landstinget kunde man tänka sig att hänskjuta exempelvis skollagstiftning till kulturutskottet och skattelagstiftning till finansutskottet. Utskottet har dock stannat för att lagberedningsärendena borde handhas av de nuvarande två utskotten med möjlighet att inhämta utlåtande av kulturutskottet och finansutskottet. De lagberedande utskotten borde såvitt möjligt ha åtminstone var sin juridiskt skolad medlem men om lagberedningsärendena fördelas på flera än två utskott kan svårigheter uppstå härmed.

36-38 §§. På grund av utskottets vid 35 § anförda motivering har utskottet föreslagit tillägg till landskapsstyrelsens förslag i dessa paragrafer. Utskottet har därvid undvikit att precisera utskottens uppdrag mer än nödvändigt för att möjliggöra hänskjutande av sådana ärenden, som icke uttryckligen nämnts, till det utskott Landstinget finner lämpligast.

40 §. Enligt landskapsstyrelsens förslag är utskott beslutfört om minst fyra fentedelar av medlemmarna är tillstädes. Inom utskottet ifrågasattes om icke fullt antal kunde föreskrivas med hänsyn till att minst två ersättare skall tillsättas för varje utskott. Det torde likväl kunna leda till praktiska svårigheter i vissa fall om fullt antal i varje skede av ett ärendes behandling skulle fordras, varför utskottet omfattade landskapsstyrelsens förslag. Två medlemmar i utskottet ville dock föreskriva fullt antal såsom hittills varit fallet, då risk kunde föreligga för att utskotten i alltför stor omfattning skulle behandla ärenden med endast fyra fentedelar av medlemmarna närvarande. Majoriteten inom utskottet förutsatte dock att utskottsmedlemmarna skall känna ansvar för sin uppgift och endast vid tvingande förhinder utebliva från sammanträdena.

43 §. Talmannens funktion i landstingsarbetet har i landskapsstyrelsens förslag utvidgats med tanke på att den grupp, från vilken talmannen utgår, enligt gällande landstingsordning försvagas med en medlem. I förslaget har denna olägenhet i viss mån eliminerats och talmannens betydelse för gruppen har ökats i det fall att hans röst blir avgörande. I princip bör talmansuppdraget innebära ett uteslutande från ställningstagande till ärendenas sakliga innehåll för att talmannens objektivitet icke skall ifrågasättas. Inom ett så litet parlament som Landstinget är likväl verkan av en strikt genomförd sådan princip

negativ just så som ovan anfördes.

Utskottet har stannat för att landskapsstyrelsens förslag innebär en lämplig avvägning i denna fråga. Det av landstingsordningskommittén övervägda alternativet att talmannens ersättare skulle inträda i landstinget innebär måhända en ännu bättre lösning i frågan, men andra komplikationer uppstår därvid som icke i detta sammanhang kan lösas.

45 och 47 §§. Landskapsstyrelsen föreslår i överensstämmelse med landstingsordningskommitténs förslag att landshövdingens och lantrådets företrädesrätt vid Landstingets överläggning skulle inskränkas till en utvidgad replikrätt, varom närmare skulle bestämmas i arbetsordningen. Utskottet anser dock att den gällande företrädesrätten bör bibehållas vilket i sig innebär en obegränsad replikrätt. Beträffande ledamöternas i landskapsstyrelsen rätt att deltaga i Landstingets överläggning omfattar utskottet landskapsstyrelsens förslag.

49 §. Proceduren för Landstingets beslut om att lantrådet icke åtnjuter Landstingets förtroende föreslås av landskapsstyrelsen bibehållen oförändrad. Med hänvisning till det utskottet anført om parlamentarismen i landskapets konstitution föreslår utskottet att stadgandet i 49 § skulle utvecklas med stadgandet i riksdagsordningens 37 § 2 och 3 mom. som förebild. Landstinget skulle sålunda kunna besluta om enkel övergång till dagordningen eller om motiverad övergång till dagordningen utan eller med mellankommande utskottsberedning. Icke ens motiverad övergång till dagordningen bör därvid nödvändigtvis innebära ett misstroendevotum om också Landstinget därvid kan erinra om omständigheter eller uttrycka önskemål, som kan betraktas som förpliktande för landskapsstyrelsen. I varje fall borde slutligt beslut i sådan fråga icke fattas förrän lantrådets förklaring kunnat utdelas skriftligen till Landstinget och grundligt studeras, vilket enligt utskottets mening skulle tryggas genom fastställande av den sjunde dagen efter det lantrådet fått del av yrkandet som den tidigaste dagen för slutligt beslut i ärendet.

54 §. Gällande stadgande i 48 § landstingsordningen föreslås omredigerat och förtydligat i överensstämmelse med hävdvunnen tolkning av stadgandet. Vissa stadganden har i samband därmed flyttats. Sålunda är 48 § 5 mom. nu infört i 3 mom. och 48 § 6 mom. ingår i 41 § 1 mom. och 53 § 2 mom. Utskottet anser det nya förslaget i detta avseende överskådligare och tydligare och omfattar detsamma.

55 §. Frågan om kvalificerad majoritet har behandlats i allmänna motiveringen, varför utskottet endast hänvisar till vad där anförts.

70 §. Då utskottet anser att proportionella val icke borde behövas för utseende av justeringsmännen för Landstingets protokoll har stadgandet kompletterats för att möjliggöra acklamationsval.

71 §. Utskottet har samma åsikt beträffande kanslikommissionens valda medlemmar och har kompletterat stadgandet i enlighet därmed.

74 §. Överensstämmande med vad utskottet anfört om införande av krav på kvalificerad majoritet i beslut om landskapslagar har utskottet infört ett stadgande om att 55 § denna landstingsordning icke skulle kunna ändras annat än med kvalificerad majoritet.

I övrigt har utskottet infört ett antal redaktionella ändringar som icke fordrar närmare motivering.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet värdsamt föreslå,
att Landstinget måtte antaga förslaget
till landstingsordning för landskapet Åland
med följande ändringar:

5 §.

Valbar----- (1 mom.)----- därtill.

Förverkar----- (2 mom.)----- landstingsmannauppdrag.

Väljes landshövdingen, lantrådet, ledamot eller ersättare i landskapsstyrelsen, tjänsteman vid länsstyrelsen eller tjänsteman vid landskapsstyrelsen till landstingsman, skall vederbörande efter det valet vunnit laga kraft begära befrielse från förenämnda tjänst, befattning eller uppdrag. (utesl.). Har ledamot i landskapsstyrelsen tillträtt landstingsmannauppdrag, må han icke deltaga i landskapsstyrelsens sammanträden under återstoden av tiden för uppdraget såsom ledamot.

15 §.

Lagtima landsting sammankommer till session varje arbetsår den 1 november och den 1 mars.

Landstingets arbetsår avslutas den sista vardagen i oktober.

16 §.

Har landstinget upplösts, skall landstinget efter nyval sammankomma till lagtima möte på första dagen i den kalendermånad, som begynner näst efter 90 dagar från upplösningen.

Angående ----- (2 mom.)----- ankommer.

17 §.

Om sammankallandet---- (1 mom.)----- Åland.

Kallelse--- (2 mom.)----- kungöres.

Ej må urtima landsting utsättas att börja tidigare än på 15 dagen efter kallelsens utfärdande, ej heller fortgå längre än till och med den sista helgfria dag före den, då lagtima session vidtager.

Vid urtima----- (4 mom.)----- sammanhang.

18 §.

Dagen näst före den, på vilken landstinget efter val första gången skall sammankomma, bör samtliga landstingsmän klockan elva förete sina fullmakter för den eller dem, som landshövdingen förordnat att granska fullmakterna. Vid granskning av fullmakt bör undersökas, huruvida den är utfärdad av behörig myndighet och i föreskriven form.

Alfabetisk förteckning över de befullmäktigade landstingsmännen skall senast klockan tolv följande dag tillhandahållas landstinget.

Landstingsman---- (3 mom.)----- fullmakt.

21 §.

Landshövdingen----- (1 mom.)----- öppnat.

Landstingets avslutande sker på tid som landshövdingen tillkännager. (Utesl.)

Vid förfall---- (3 mom.)----- stadgat.

22 §.

Presidentens framställningar och meddelanden överlämnas till landstinget såsom i självstyrelselagen stadgas.

24 §.

Angående landskapsstyrelsens berättelse gäller vad därom är stadgat i landskapslagen om landskapsförvaltningen.

25 §.

Landstingsman äger rätt att till landstinget överlämna motion i den ordning 26 § stadgar. Motion skall innefatta antingen

- 1) lagnotion, innehållande i lagform avfattat förslag
 - a) om stiftande av ny landskapslag eller om ändring, förklaring eller upphävande av gällande landskapslag; eller
(uteslutning)
 - b) om lagnotion till riksdagen;
- 2) finansmotion----- (framst.)----- riksdagen; eller
- 3) hemställningsmotion----- (framst.)----- åtgärd.

27 §.

Utan hinder av stadgandena i 26 § må minst fem landstingsmän väcka motion i ärende rörande landskapets författningsenliga rättigheter.

Angående sättet för anhängiggörande av förslag om yrkande på mistroendeförklaring för lantrådet stadgas i 49 §.

32 §.

Självstyrelsepolitiska nämndens medlemmar skall visa största varsamhet i avseende å meddelande till andra om vad vid nämndens sammanträde förekommit. Ifall nämnden (utesl.) prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, är samtliga närvarande därtill förbundna. (Utesl.)

35 §.

Vid varje lagtima landsting skall senast andra dagen efter dess öppnande för beredning av ärenden tillsättas ett lagutskott, ett lag- och ekonomiutskott, ett finansutskott och ett kulturutskott, vart och ett bestående av fem medlemmar, samt (utesl.) ett justeringsutskott med tre medlemmar. För sådan behandling av ärenden, som omförmäles i 54 §, skall landstinget senast på tredje dagen tillsätta landstingets stora utskott, i vilket skall inväljas tio medlemmar.

Landstinget----- (2 nom.)-----medlemmar.

För varje utskott tillsättes minst två ersättare.

Utskotts ----- (4 nom.) -----slutförts.

Vid urtima----- (5 nom.)-----erfordras.

36 §.

Till lagutskottet eller lag- och ekonomiutskottet hänskjutes förslag angående stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av landskapslag.

Lagutskottet åligger att bereda i 55 § nämnda ärenden och landskapsstyrelsens berättelse samt att skilja mellan landstinget och dess talman då talmannen vägrat upptaga väckt fråga eller framställa proposition eller då landstinget annorledes icke åtnöjts med talmannens förfarande.

Lagförslag och framställningar av ekonomisk natur hänskjutes företrädesvis till lag- och ekonomiutskottet.

Angående fördelningen mellan lagutskotten av de till dem hörande ärendena besluter landstinget.

37 §.

Till finansutskottet hänskjutes landskapsstyrelsens förslag till årsstater, förslag till framställning om extraordinarie anslag, finansmotioner samt landskapets bokslut och revisionsberättelse.

38 §.

Kulturutskottet avger utlåtanden till finansutskottet över landskapsstyrelsens förslag till årsstater såvitt gäller anslag för kulturella ändamål samt utlåtanden i till detsamma hänskjutna frågor av kulturell innebörd.

-13-

45 §.

Vid plenum äger varje landstingsman, med i 47 § nämnda undantag, rätt att erhålla ordet i den ordning vari han anmält sig. Dock kan landstingsman, på sätt i arbetsordningen närmare föreskrives, givas ordet i annan ordning för att i korthet besvara annans anförande.

Varje landstingsman----- (2 mom.)----- tilldrager sig.

Ej må----- (3 mom.)----- protokollet.

47 §.

Landshövdingen och lantrådet äger rätt att övervara landstingets plena och deltaga i överläggningarna, men icke i besluten. Lag samma vare beträffande ledamot av landskapsstyrelsen. Vill landshövdingen eller lantrådet yttra sig, gives honom ordet framom andra. Angående replikrätt för ledamot i landskapsstyrelsen stadgas i arbetsordningen.

49 §.

Yrkande om att landstinget skall förklara, att lantrådet saknar landstingets förtroende, bör göras skriftligen och undertecknas av minst fem landstingsmän. Ärendet må icke upptagas till avgörande förrän lantrådet beretts tillfälle att senast på tredje dagen efter erhållen del därav inför landstinget avgiva förklaring. Överläggning i ärendet må icke företagas tidigare än på sjunde dagen.

Sedan överläggningen förklarats avslutad, framställer talmannen till landstingets godkännande övergång till dagordningen i följande ordalydelse: "Efter att ha mottagit förklaringen övergår landstinget till dagordningen".

Landstinget kan antingen godkänna sådan enkel eller under diskussionen föreslagen motiverad övergång till dagordningen eller besluta hänskjuta saken till vederbörande utskott. Hänskjutes saken till utskott, bör detta föreslå motiverad övergång till dagordningen, angående vars slutliga innehåll landstinget fattar beslut. Förklarar landstinget att lantråde saknar landstingets förtroende, skall beslutet omfattas av minst 16 landstingsmän.

55 §.

Landstingets----- (1 mom.)----- rösterna.

Landstinget må bestämma, att ändring, förklaring eller upphävande av eller avvikelse från viss landskapslag eller vissa stadganden i landskapslag skall ske i den ordning som stadgas i 1 mom.

62 §.

Talmannen----- (1 mom.)----- skäl.

Nöjes landstinget icke med talmannens åtgärd, hänskjutes ärendet till lagutskottet, vilket utan dröjsmål bör inkomma med motiverat avgörande, huruvida sakens upptagande eller omröstningsförslags fram-

-14-

ställande strider mot lag eller mot av landstinget förut fattat beslut.

70 §.

Landstingets----- (1 mom.)-----protokollet. Kan landstinget icke enas, utses de genom proportionella val.

71 §.

Landstingets kansli står under kanslikommissionens uppsikt. Till kanslikommissionen hör talmannen och vicetalmännen samt två för varje arbetsår utsedda landstingsmän, vilka, därest landstinget icke kan enas om dem, utses genom proportionella val.

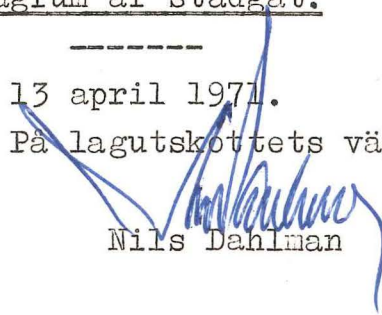
74 §.

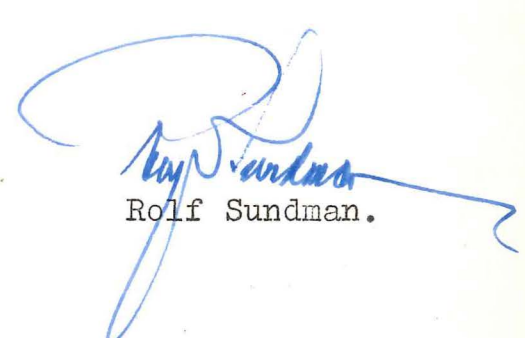
Denna landstingsordning träder i kraft den 1 november 1971. Genom densamma upphäves landstingsordningen för landskapet Åland av den 14 mars 1951 (14/51) jämte senare tillkomna ändringar.

Stadgandet i 55 § denna landstingsordning må icke ändras, förklaras eller upphävas, ej heller må avvikelse därifrån göras på annat sätt än i sagda lagrum är stadgat.

Mariehamn, den 13 april 1971.

På lagutskottets vägnar:


Nils Dahlman


Rolf Sundman.

Närvarande i utskottet: ordföranden Dahlman, viceordföranden Persson, ledamöterna Sundblom och Östling samt suppleanten Wideman.

Bilaga.Avskrift.

Helsingfors Universitet

Institutionen för allmän statslära

Till lagutskottet vid Ålands landsting.

På begäran får undertecknad avge utlåtande om a) planerna på att införa parlamentarism på Åland och b) förslaget om kvalificerade majoriteter i landstinget för behandlingen av vissa ärenden.

På grund av den knappa tiden har jag inte kunnat fördjupa mig i frågorna så som jag hade önskat, utan är tvungen att begränsa mig till vissa allmänna synpunkter.

1. P a r l a m e n t a r i s m e n

1.1 Parlamentarism och vald regering

I förvaltningslagskommitténs betänkande II ss. 56 ff. ingår ett förtjänstfullt stycke om parlamentarismens principer. Jag nöjer mig därför på den punkten med några kompletterande synpunkter.

Beträffande parlamentarismens utformning kan man konstatera, att den huvudsakligen förekommer i samhällen där regeringen icke utses av folkrepresentationen, utan formellt utnämns av en utomstående person, statsöverhuvudet. Som bekant avsåg den parlamentariska principen ursprungligen att garantera, att statschefen (monark eller president) skulle utse sina ministrar bland personer, som ägde parlamentsmajoritetens förtroende eller åtminstone inte var föremål för dess direkta politiska misstroende. Många av parlamentarismens särdrag har att göra med detta ursprung. Utvecklingen har dock gjort, att statschefens roll i de flesta länder fått en rent formell karaktär. Så t.ex. kan man säga, att den svenska regeringens partisammansättning helt avgörs av partierna i riksdagen. Den finländska presidentens aktiva roll vid regeringsbildningen är någonting unikt i Norden.

Ålands landskapsstyrelse utnämns emellertid inte ens formellt av någon utanför landskapets folkrepresentation stående instans, utan väljs av landstinget. Ett faktum är, att kombinationen av parlamentarism och vald regering är en sällsynthet. I Schweiz, där regeringen (förbundsrådet) väljs på fyra år av parlamentet, existerar inte någon parlamentarism i den meningen, att parlamentet genom misstroendevotum skulle

kunna tvinga regeringen eller någon av dess medlemmar till avgång. Endast undantagsvis har någon regeringsmedlem trätt tillbaka av politiska skäl (Huber, Hur Schweiz regeras, ss 50-51).

På samma sätt förhåller det sig inom kommunerna och i privata organisationer såsom bolag, ideella föreningar etc. Även här förekommer i regeln ingen parlamentarism. Studentkorporationernas försök att tillämpa den parlamentariska principen kan knappast läggas till grund för någon bedömning genom de ofta rätt kaotiska förhållandena i dessa korporationer. Allmänt kan dock sägas, att då det styrande organet direkt utses på viss tid av representationen, har detta ansetts som en tillräcklig garanti för att styrelsen förs efter linjer som accepteras av representationen, och uttryckliga bestämmelser om parlamentarism har inte ansetts nödvändiga.

Det saknas dock inte exempel på att en vald regering kombinerats med parlamentarism. Enligt Estlands författning av den 15 juni 1920 valdes regeringen av folkrepresentationen, men var samtidigt ansvarig inför den sistnämnda så att hela regeringen eller enskilda ministrar som drabbades av misstroendevotum var tvungna att avgå. Liknande bestämmelser fanns i en del tyska delstater efter 1918. I Västtyskland väljs förbundskanslern, som ensam är parlamentariskt ansvarig för regeringens politik, av förbundsdagen. Exemplet kunde utökas, men de torde räcka för att visa att kombinationen vald regering - parlamentarism inte är otänkbar.

1.2. Misstroendevotum - parlamentarismens kärna

I grundlagskommitténs betänkande av 1917, på vilket Finlands nuvarande regeringsform till stor del vilar, betonades det att stadgandena om parlamentarisk ansvarighet, som då var unika i Europa, avsåg "att i grundlag skapa en garanti för att styrlesen icke föres i en riktning, som av lantdagen ogillas". Kommittén uttrycker enligt min mening klart vad som är kärnan i parlamentarismen, nämligen folkrepresentationens möjlighet att genom misstroendevotum avlägsna en regering eller en enskild minister, som saknar dess förtroende.

Ju mer partiväsendet utvecklas, desto mindre blir den praktiska betydelsen av misstroendevotum därigenom, att partidisciplinen blir allt fastare och möjligheten för chansartade ändringar i de politiska attityderna i parlamentet mellan valen därmed minskas. Om en koalitionsregering sitter vid makten, uppstår regeringskriser vanligen genom en intern tvist mellan partierna i regeringen, som leder till att denna lämnar in avskedsansökan utan att ett formellt misstroendevotum har uttalats i folkrepresentationen. Fortfarande kvarstår dock möjligheten

till misstroendevotum som parlamentarismens yttersta garanti.

På Åland saknas ju ännu ett fast utbildat partiväsen, även om man måste utgå från att en eventuell övergång till parlamentarism skulle stimulera uppkomsten av ett sådant. Jag utgår dock från, att strävandena till parlamentarism i detta skede främst avser att skapa garantier för, att styrelsen inte skall föras i en riktning som landstinget inte kan omfatta.

1.3 Kan målet nås utan parlamentarism?

Avvägningen för och emot införande av parlamentarism på Åland kräver en noggrann kännedom om åländska förhållanden och opinioner och jag vill inte på denna punkt försöka ge något kategoriskt råd. Förvaltningslagkommittén kommer för sin del till att redan den nu gällande bestämmelsen, enligt vilken landskapsstyrelsens ledamöter väljs vartannat år, ger tillräckliga garantier för ett sådant förtroendeförhållande som parlamentarismen avser att etablera. Som jag redan nämnt är detta den ståndpunkt som intagits i de flesta organisationer där styrelsen utses genom val för viss tid.

Den utomstående iakttagaren kan dock inte låta bli att fästa sig vid den olikhet som består mellan lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas ställning. Den förre utses på obestämd tid, men är samtidigt skyldig att åtnjuta landstingets förtroende. De senare utses på tid, men någon juridisk möjlighet att avlägsna dem före periodens utgång ifall de förverkar landstingets förtroende finns inte.

Ur den synpunkten ter det sig föreståeligt, att det på Åland finns strävanden att göra lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas position mera likartad, bl.a. genom att införa parlamentariskt ansvar också för de senare.

I det följande skall jag därför endast behandla frågan, hur parlamentarismen bäst skall förverkligas, om den anses önskvärd på Åland. Den reservationen ville jag dock göra, att parlamentarismen i samhället utan ett mycket fast partisystem har visat sig kunna leda till häftiga kastningar, brist på möjlighet till långsiktig planering och lust att i tid och otid begagna förtroendevapnet mot de styrande. En övergång till parlamentarism inom ett samfund, där den hittills inte praktiserats, kräver därför grundlig eftertanke.

1.4. Formerna för en eventuell parlamentarism

I de handlingar som jag erhållit ingår två förslag om införande av partiell parlamentarism på Åland. Ltm Häggblom och ltm Eliasson har i en motion föreslagit, att också landskapsstyrelseledamöterna skulle

göras parlamentariskt ansvariga. Dock skulle styrelsen fortfarande väljas så, att också minoriteterna garanteras representation. För att förena dessa båda krav föreslås, att samtliga ledamöter i landskapsstyrelsen måste avgå om misstroende riktas mot någon eller några av dess ledamöter. Endast lantrådet skulle i så fall behålla sin post. Däremot skulle landskapsstyrelsen i sin helhet avgå om misstroendevotum riktas mot lantrådet.

Lantrådet Martin Isaksson däremot föreslår inga nya stadganden om landskapsstyrelseledamöternas ställning, men anser att lantrådet borde väljas på tid (fyra år) samt även vara tvungen att avgå före periodens utgång, ifall han konstateras ha förlorat landstingets förtroende.

Med anledning av dessa förslag ber jag att som min egen uppfattning få framhålla följande:

- 1) Det förefaller den utomstående iakttagaren rimligt, att man strävar att så långt som möjligt koordinera lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas ställning. I annat fall blir en parlamentarisk ordning synnerligen haltande. Landskapsstyrelsen borde i fall av parlamentarism helst framstå som ett samordnat "team", som står och faller med en viss politik. Detta skulle underlättas av att a) lantråd och styrelseledamöter skulle väljas på samma tid, förslagsvis samtliga på 4 år, och b) att samtliga skulle vara parlamentariskt ansvariga.
- 2) Proportionellt val av styrelseledamöter och parlamentarisk ansvarighet är en synnerligen ovanlig kombination. Det har vanligen ansetts, att ett parlamentariskt system kräver att mot en politiskt relativt enhetlig regering står en opposition. Samlingsregeringar har endast praktiserats i exceptionella situationer. Detta argument har bl.a. använts mot den i Finland då och då ventilerade tanken på en allpartiregering. I Schweiz, där regeringen ofta (ej alltid) företrätt alla mera betydande partier, existerar som bekant ej parlamentarism. Argumentet, att parlamentarism förutsätter opposition, har dock förlorat något av sin kraft då i några parlamentariska länder (främst Österrike) "storkoalitioner" suttit under en följd av år utan att någon opposition av betydelse har kunnat framträda i parlamentet.

Om man på Åland önskar förena proportionellt val av ledamöter i landskapsstyrelsen med parlamentarism är det absolut nödvändigt att iaktta den av ltm Häggblom och Eliasson föreslagna proceduren, enligt vilken alla styrelseledamöter bör avgå, ifall misstroende riktas mot någon av dem. I annat fall kunde majoriteten begagna sin

makt till att votera ut en företrädare för minoriteten. Denna procedur borde dock kompletteras med en bestämmelse enligt vilken den person, mot vilken misstroendevotum riktats, ej får ställa upp vid val av den nya styrelsen. Utan en dylik bestämmelse kunde ju hans anhängare i kraft av minoritetsskyddet få honom vald på nytt, trots att landstingets majoritet just uttalat sitt misstroende mot honom.

- 3) Om landstinget besluter sig för parlamentarism, borde bestämmelserna om hur misstroendevotum mot lantrådet skall uttalas (försl.t. landstingsordning 49 §) byggas ut på lämpligt sätt. Det är viktigt att stadganden, som hindrar förhastade beslut och ger möjlighet till utredningar och överläggningar, existerar i ett parlamentariskt system. T.ex. i Finlands RO saknas tyvärr dylika stadganden utom i samband med interpellationer, men många moderna författningar har noggranna bestämmelser om proceduren vid misstroende- och förtroendevota. Viktigt vore enligt min mening:
- a) att fråga om formligt misstroendevotum även mot landskapsstyrelseledamöterna endast skulle kunna väckas av ett bestämt antal, förslagsvis minst fem, landstingsmän;
 - b) att omröstning om ett sådant förslag, eller om en förtroende-fråga som lantrådet/landskapsstyrelsen ställt i samband med något ärende, ej borde äga rum omedelbart, utan endast efter en viss i landstingsordningen fastställd frist;
 - c) att misstroendevotum måste omfattas av minst 16 landstingsmän, såsom 49 § föreskriver.

I ett parlamentariskt system bör också regeringen kunna ställa förtroendefråga. Det vore kanske skäl att stadga, att blott lantrådet med stöd av landskapsstyrelsens flertal har rätt att på hela styrelsens vägnar ställa förtroendefråga.

Ett interpellationsförfarande är en vanlig del av ett parlamentariskt system, ehuru detta förfarande är olika utvecklat i olika länder. Om landstinget besluter sig för ett dylikt, bör bestämmelserna i Finlands RO kunna omformas så att de passar Åland. De har i stort sett visat sig ändamålsenliga.

De muntliga frågorna har i Finlands riksdag visat sig som ett rätt effektivt kontrollmedel. Ett muntligt frågeinstitut kan givetvis införas även utan parlamentarism.

Om de verkningar ett eventuellt införande av parlamentarism kan ha på rekryteringen av lämpliga kandidater för lantrådsposten har jag

-6-

svårt att uttala mig, eftersom jag inte har tillräcklig kännedom om de konkreta förhållandena på Åland. Rent principiellt bör det väl dock inte vara omöjligt att en person, som för en begränsad tid utses till lantråd, får ledighet från sin ordinarie tjänst på samma sätt som statsrådets medlemmar i Finland. Detta förutsätter ju även lantrådet Isaksson i sin reservation till landskapsstyrelsens framställning.

2. B e s t ä m m e l s e r n a o m k v a l i f i c e r a d m a j o r i t e t

Jag har också blivit ombedd att uttala mig om de bestämmelser angående kvalificerad majoritet för vissa beslut, som ingår i 55 § av förslaget till ny landstingsordning.

Sakligt sett torde det inte råda något tvivel om, att det är väl motiverat att vissa speciella lagar ges en särställning, som kmarkeras genom att de kan ändras eller upphävas blott med förstärkt majoritet.

Ur juridisk synpunkt är det ovanligt, att vissa existerande lagar retroaktivt, genom en ändring av den lagstiftande församlingens procedurregler, får en dylik förhöjd rättskraft. Något formellt hinder för ett sådant förfarande ställer självstyrelselagen dock inte; den stadgar ju endast att bestämmelser om landstingets organisation och uppgifter ges genom landskapslag, men säger ingenting om dessa bestämmelsers innehåll. När det gäller åländska landskapslagar torde därför inga hinder existera för en sådan lagändring. Då det gäller självstyrelselagen och lagen om utövande av lösningsrätt - lagar som för ändring kräver bifall både av Finlands riksdag och Ålands landsting - kan man naturligtvis påpeka, att en försvåring av proceduren i Ålands landsting också ur den andra partens, rikets, synpunkt medför att lagarna blir svårare att ändra och därmed även berör rikets intressen. Denna synpunkt är dock mera politisk än juridisk, ty självstyrelselagen lämnar inte något tvivel om att sättet för att fatta beslut i landstinget är en sak, som faller under landskapslagstiftningens domvärjo. Under dessa förhållanden och då landstingsordningens innehåll under alla omständigheter kommer att prövas av republikens president, finner jag inte att anmärkningar kan riktas mot det föreslagna förfarandet.

Helsingfors den 5 april 1971.

Jan-Magnus Jansson

Professor i allmän statslära

Helsingfors universitet.