Markku Suksi

Utlåtande om regeringens proposition RP135/2018 till riksdagen med förslag till lag om ändring av 30 § självstyrelselagen för Åland

Ombedd att ge ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott om ovannämnda proposition, som grundlagsutskottet behandlar i egenskap av fackutskott med tanke på ett betänkande för riksdagens plenum, önskar jag härmed framföra följande:

1. Såsom propositionen konstaterar är det fråga om en teknisk ändring av självstyrelselagen och dess 30 §, 11 punkten, genom att uttrycket ”magistraterna” ersätts med uttrycket ”Konkurrens- och konsumentverket”. Icke desto mindre bör ändringen göras så att lagstiftningsbeslutet följer bestämmelserna i självstyrelselagens 69 § 1 mom., som förutsätter ordningen för grundlagsstiftning för åtgärden. Detta i sin tur betyder att riksdagens beslut fattas på sätt som anges i grundlagens 73 §, medan lagtinget fattar ett likalydande beslut med en majoritet om två tredjedelar av de avgivna rösterna.
2. Lagförslaget är avsett att träda ikraft den 1 januari 2019. Med tanke på kravet om grundlagsstiftningsordning betyder tidtabellen att förslaget inte kan lämnas vilande över nyval, utan bör stiftas i brådskande ordning. Detta betyder i sin tur att grunden för behandlingen utgörs av grundlagens 73 § 2 mom., som förutsätter att förslaget först förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna, vilket är ett förfarande som ersätter beslutet vid normalförfarande enligt 73 § 1 mom. att godkänna förslaget att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Ett förslag som förklarats brådskande lämnas inte vilande, utan det ska därefter godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Beslutet om att förklara lagförslaget brådskande och beslutet om att godkänna grundlagsändringen bör således uppfattas som två olika beslut.
3. Förutsättningarna för användning av brådskande förfarande vid grundlagsändring har, med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsförfattningsrättsliga status, lett till tolkningen att det är det viktigt att ändringar i grundlagens text behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal ordning för grundlagsstiftning enligt grundlagens 73 § 1 mom. Såsom

utskottet konstaterar i sitt betänkande GrUB 4/2018 bör förfarandet ”inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6).” Grundlagsutskottet framför i betänkande GrUB 4/2018 att ”[f]örfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen”. Möjliggörandet av medborgardiskussion är den traditionella motiveringen till användningen av den normala ordningen för grundlagsstiftning. Fokus förefaller här vara på den formella grundlagen och ändringar i den formella grundlagens text.

4. Självstyrelselagen för Åland har ursprungligen uppkommit genom ett undantagsförfarande och det är klart att självstyrelselagen är av konstitutionell natur, men att den inte formellt sett utgör en grundlag i Finland. I själva verket har riksdagen (och grundlagsutskottet i betänkandena GrUB 1/1920 och GrUB 15/1990) tagit ställning emot regeringens propositioner där man föreslagit att självstyrelselagen skulle stiftas som grundlag. Detta är fallet både i RP 73/1919 (37 §: ”Denna lag, vilken gäller såsom grundlag, må icke ändras...”, en sats som ersattes under riksdagsbehandlingen med det gällande förfarandet) och i RP 73/1990 (69 §: ”Denna lag gäller som grundlag”, en sats som ströks av grundlagsutskottet), i vilka avsikten var att stifta självstyrelselagen som grundlag. Därför kan självstyrelselagen uppfattas som en *sui generis*-lag av konstitutionell karaktär utan att vara en grundlag. I själva verket kan man anse att hänvisningarna i grundlagens 75 § och 120 § till självstyrelselagen utgör särskilda lagförbehåll som förutsätter att en skild självstyrelselag existerar (i kontrast mot vanliga lagförbehåll, regleringsförbehåll och kvalificerade lagförbehåll i grundlagen). Självstyrelselagen utgör därmed inte en grundlag i formell mening och därför skulle man inte behöva underkasta ändringarna i självstyrelselagen samma begränsningar beträffande användningen av brådskande förfarande som gäller för grundlagens del.
5. Möjliggörandet av en medborgardiskussion i anslutning till grundlagsändringar i normal ordning kan för självstyrelselagens del anses bli kompenserad genom att lagtinget, det representativa organet för de ålänningar som har hembygdsrätt och därmed rösträtt i landskapsval, skall enligt självstyrelselagens 69 § 1 mom. uttrycka sig med bindande verkan

för självstyrelsens del beträffande ändringar i självstyrelselagen. Ifall ändringen i självstyrelselagen skulle uppfattas som negativ eller dålig utifrån ett åländskt perspektiv, skulle lagtinget kunna stoppa ändringen genom att inte fatta ett med riksdagens beslut överensstämmande beslut eller genom att underkänna ändringsförslaget.

6. Riksdagens grundlagsutskott har emellertid efter år 2000, när grundlagen trädde ikraft, ansett att den brådskande ordningen inte alltid och utan vidare kan användas vid ändringar av självstyrelselagen. I GrUB 7/2002 beträffande RP 18/2002 med förslag till bestämmelser om Ålands delaktighet i nationell beredning av EU-ärenden och försnabbat ikraftträdande av budgetlagar ansåg grundlagsutskottet att grundlagens normala ändringsförfarande enligt grundlagens 73 § 1 mom. skulle användas på grund av att lagförslaget hade stor principiell betydelse. Grundlagsutskottet kom till samma resultat i GrUB 4/2010 ifråga om sådana ändringar i självstyrelselagen som gäller subsidiaritetskontrollen i EU-ärenden. Däremot kom man till en annan slutsats i GrUB 6/2009 om hantering av fördragsbrottsärenden och Ålands svaromål vid EG-domstolen, i GrUB 7/2009 om överföring av konsumentrådgivningsärenden från kommunerna till magistraten (där man ändrade på samma punkt i självstyrelselagens 30 § om behörighet i förvaltningsärenden som det nu är fråga om). Inget skyndsamhetsbehov och därmed inte heller skyndsamhetsbedömning ingick i GrUB 5/2014 om ändring av självstyrelselagens 30 § beträffande smittsamma sjukdomar, varmed man automatiskt gick in för behandling i den normala ordningen för grundlagsstiftning enligt 73 § 1 mom.
7. Vad gäller skyndsamhetsbedömningen skiljer dessa tidigare tolkningar mellan två situationer: 1) ändringar i självstyrelselagen som är av principiell betydelse, där det främst är fråga om det att ändringen inte begränsar sig till en ”inre” självstyrelselagsomständighet, utan påverkar sådana processer inom rikets statsorgan som definieras i grundlagen och som av den orsaken är att betrakta som ändringar med principiell betydelse och 2) ändringar som inte påverkar statsorganens verksamhet utan som är ”interna” för självstyrelsesystemet och därmed inte av principiell betydelse. Det föreliggande lagförslaget till ändring av självstyrelselagens 30 § om förvaltningsbehörighet hör till den senare kategorin.
8. Jag anser således att det brådskande förfarandet kan användas för den föreslagna ändringen i självstyrelselagen, dels av den orsaken att självstyrelselagen inte är en grundlag i formell mening, dels av den orsaken att beslutsfattandet i lagtinget kan ersätta den (oftast obefintliga) medborgardiskussion som grundlagsändringar i normal ordning möjliggör

och dels av den orsaken att det inte är fråga om en sådan ändring av självstyrelselagen som är av principiell betydelse.

9. Besluten i riksdagen och i lagtinget ska enligt självstyrelselagens 69 § 1 mom. vara överensstämmande. Detta betyder att lagtinget bör besluta om exakt samma ändring till självstyrelselagen, vilket i detta fall torde vara tämligen enkelt i och med att det är fråga om en teknisk ändring av terminologin. Lagtingets beslut borde emellertid finnas till hands senast när riksdagen ger sitt svar till regeringen för att riksdagens svar kan i ingressen göra hänvisning lagtingsbeslutet enligt följande: ”...och Ålands lagtings beslut, tillkommet på det sätt som 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskriver...”. Denna omständighet bör också beaktas när riksdagen lägger tidtabellen för sitt beslutsfattande i detta ärende.
10. Innehållsmässigt är det alltså fråga om en teknisk ändring, men den grundar sig på regeringens principer kring statens förvaltningsuppgifter. Enligt propositionen är det två principer som är relevanta i sammanhanget: 1) nationell behörighet även då uppgifterna kräver regional eller lokal närvaro och 2) nationellt enhetliga tillvägagångssätt och lösningar. En sådan betoning av nationell behörighet och nationella tillvägagångssätt och lösningar kan tänkas leda till en starkare centralisering av statsförvaltningen, men man bör då uppmärksamma det faktum att dessa principer inte får leda till att landskapet Åland behandlas som en enhet för vilken det nationella perspektivet gäller. Landskapet Åland har sin egen självstyrelse som inte får påverkas av dylika av regeringen etablerade förvaltningsprinciper. Detta framstår såsom helt klart med stöd av den föreliggande propositionen: dessa principer påverkar inte i detta fall landskapet Åland, utan endast rikets förvaltning i det fasta Finland. Det gäller emellertid framdeles att vara aktsam på användningen av dylika principer så att de inte rubbar fördelningen av vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörighet utan noggrann prövning mot bakgrunden av självstyrelselagens principer om behörighetsfördelning mellan landskapet och riket.
11. Såsom propositionen nämner bör överenskommelseförordningen (720/2014) emellertid ändras till följd av ändringen i självstyrelselagen så att förordningens terminologi motsvarar terminologin i självstyrelselagen.
12. Det syns att den föreslagna ändringen av självstyrelselagen är innehållsmässigt motiverad och ändamålsenlig och även av den orsaken i sin ordning.

Åbo den 18 oktober 2018

Markku Suksi

Professor i offentlig rätt