Till Riksdagens grundlagsutskott

Ärende: RP 56/2021 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet)

Sammanfattning av utlåtandet på finska:

1 Riksdagens möjlighet att lagstifta om de åländska kommunernas uppgifter

Den grundläggande principen i självstyrelselagen är att förvaltningsmakten följer av lagstiftningsmakten. Skötseln av de uppgifter som följer av landskapets lagstiftningsbehörighet regleras således i landskapslag eller landskapsförordning. Genom landskapslag föreskrivs också om de åländska kommunernas uppgifter till den del saken hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Det är inte möjligt att genom riksdagslag ålägga landskapsmyndigheterna uppgifter, utan till den del det är fråga om rikets lagstiftningsbehörighet ska förvaltningen skötas av en statlig myndighet även på Åland. Genom en s.k. överenskommelseförordning, som utfärdas av republikens president, kan uppgifter dock med landskapsregeringens samtycke överföras på en landskapsmyndighet (SjL 32 §). Det är inte möjligt att genom överenskommelseförordning överföra uppgifter på åländska kommuner, eftersom kommunerna kan åläggas uppgifter enbart genom lag (grundlagen 121.2 §)

Att kommunerna kan åläggas uppgifter genom lag har också ansetts innefatta att det är möjligt att genom rikslagstiftning lagstifta om de åländska kommunernas uppgifter till den del saken hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

I den nu aktuella propositionen är det fråga om de åländska kommunerna kan åläggas uppgifter som i övriga delar av landet enligt den nya lagstiftningen kommer att höra till statliga myndigheter. Frågan är också om detta skulle strida mot jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen (6 §) av det skälet att de åländska kommunernas invånare kommer att behandlas annorlunda än invånarna i landets övriga kommuner. Vid bedömningen av detta bör man fästa avseende vid att:

- det på grund av självstyrelsen och Ålands särställning kan vara motiverat att införa annorlunda bestämmelser än i övriga delar av landet, om detta är objektivt försvarbart och även ligger i landskapets intresse,

- lösningen är avsedd att förbli permanent. Det är alltså inte fråga om försök som kan jämföras med tidigare s.k. kommunförsök. I propositionen betonas att det inte är meningen att de åländska kommunerna ska påföras nya uppgifter utan att avsikten är att nuläget ska bestå. Den här motiveringen för att regleringen är godtagbar är inte helt övertygande, eftersom det i framtiden kan uppkomma behov av ändringar och av att ge kommunerna nya uppgifter och då skulle man bli tvungen att på nytt bedöma om regleringen är godtagbar.

Beaktande av Ålands synpunkter i lagberedningen

Av propositionen framgår att social- och hälsovårdsministeriet har ordat två diskussionstillfällen med företrädare för Ålands landskapsregering, men resultaten redovisas inte. Propositionen ser ut att innehålla flera brister och direkta fel, vilka hade kunnat undvikas om saken hade beretts i samverkan med landskapsregeringen. Ministerierna borde uppmanas att bereda lagförslag som gäller Åland tillsammans med landskapet och avgöra eventuella tolkningsfrågor redan under lagberedningsskedet eller, om enighet inte nås, att redogöra för varför landskapets syn inte har kunnat beaktas. Det är inte ändamålsenligt att lagtekniska frågor angående Åland avgörs först när lagförslagen behandlas i riksdagen.

Konklusion:

Enligt självstyrelselagen för Åland finns det i sig inte hinder för att man i rikets lagar lagstiftar om de åländska kommunernas uppgifter till den del saken hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Det har dock inte tidigare hänt att man i rikslag skulle ha lagstiftat om de åländska kommunernas uppgifter i så här stor omfattning. Den föreslagna lösningen följer inte logiken i självstyrelsesystemet, även om man inte, så som Ålandsdelegationen har konstaterat, kan påvisa att den skulle strida mot självstyrelselagen.

Frågan om särbehandling i lagstiftningen av de åländska kommunerna och landets övriga kommuner i den här omfattningen är till sin karaktär ny. Det är fråga om ett arrangemang som ska bli bestående och som bör bedömas i belysning av jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 §. Vid bedömningen är det fråga om hur förslagen påverkar kommuninvånarnas ställning. Bedömningen påverkas också av att de åländska kommunernas nuvarande uppgifter bibehålls och inte ökas. Enligt min uppfattning kan man dra slutsatsen att lösningen inte strider mot grundlagens 6 §, men att lösningen borde vara tillfällig så att man kan finna en reglering som är bättre förenlig med självstyrelsesystemet.

2 Fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet

Allmänt

Enligt enumerationsprincipen i självstyrelselagen räknas landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet upp i särskilda paragrafer. Behörigheten är exkluderande t.ex. i den bemärkelsen att en riksdagslag inte träder i kraft på Åland i ärenden som hör till lagtingets behörighet ens i det fall att lagtinget skulle ha låtit bli att lagstifta i saken. Bestämmelserna i självstyrelselagen om lagstiftningsmaktens fördelning är inte alltid entydiga och ibland ser gränsdragningen ut som en linje dragen i vatten.

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten bestäms genom tolkning av självstyrelselagen. Detta kan när en landskapslag stiftas ske i samband med den s.k. lagstiftningskontrollen. Då undersöker Ålandsdelegationen om lagtinget har hållit sig inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet eller eventuellt överskridit den. Republikens president kan utöva vetorätt till den del lagtinget har överskridit sin behörighet, men måste före det begära utlåtande av högsta domstolen. Frågan om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten kan också aktualiseras i en

konkret lagtillämpningssituation, eftersom en bestämmelse i en lag eller landskapslag som strider mot självstyrelselagen inte får tillämpas (GL 106 §).

Riksdagens grundlagsutskott kan i samband med behandlingen av en riksdagslag bli tvungen att bedöma fördelningen av lagstiftningsbehörigheten och ta ställning till den, eftersom riksdagen inte får lagstifta om sådant som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet. Riksdagen kan inte ensidigt avgöra tolkningen, eftersom självstyrelselagen inte kan ändras eller undantag från den göras utan lagtingets medverkan.

Systemet innebär att det i sista hand är högsta domstolen och republikens president som avgör gränsdragningen när det är fråga om stiftande av landskapslagar och att högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avgör saken i en konkret tillämpningssituation. Grundlagsutskottets tolkningspraxis har dock betydelse även i de högsta domstolarnas rättsliga bedömning.

I de lagar som riksdagen stiftas nämner man vanligen inte om de är tillämpliga på Åland. Det beror på att fördelningen av lagstiftningsmakt mellan landskapet och riket följer av grundlagen och självstyrelselagen och att den därför inte kan avgöras genom vanlig lag.

I de förhållandevis få fall, så som i föreliggande proposition, när det finns behov av att i rikslag föreskriva om tillämpningen på Åland, borde man i lagberedningsskedet utreda hur lagstiftningsbehörigheten är fördelad. I oklara fall kan och borde det beredande ministeriet begära utlåtande av justitieministeriet eller Ålandsdelegationen, men särskilt viktigt är att utlåtande av landskapsregeringen begärs tillräckligt tidigt och att bestämmelserna bereds i samverkan med landskapsregeringen.

Lagförslagen 5, 11, 18 och 19

Lagförslag 5, 11 och 18 hör till lagtingets behörighet (ÅFS 1994:10, 2009:7 och 1994:48). Lagförslag 19, dvs. L om handikappförmåner, gäller vad jag förstår socialförsäkring och hör således till rikets behörighet (SjL 29 § 1 mom. 3 punkten).

Utöver de ovan nämnda lagförslagen tycks det finnas behov av andra korrigeringar i propositionen. Det mest ändamålsenliga vore att de utreds av det föredragande ministeriet i samarbete med Ålands landskapsregering, så att förslagen kan rättas utifrån det.

Slutsats

Föreliggande proposition tycks innehålla vissa felaktiga slutsatser om lagstiftningsbehörighetens fördelning.

Faktum att ett lagförslag innehåller något som inte hör till riksdagens behörighet är inte i sig en fråga som avser lagstiftningsordningen, eftersom det inte är möjligt att i rikslag lagstifta om sådant som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Om ett oriktigt lagförslag godkänns, blir det ett slags nullitet. Undantag från självstyrelselagen är möjliga enbart i grundlagsordning och med lagtingets bifall, men något sådant är det inte nu fråga om.

Med anledning av det ovan sagda borde grundlagsutskottet enligt min uppfattning påtala de upptäckta bristerna, men det hör inte till grundlagsutskottets uppgift att rätta dem. Samtidigt konstaterar jag att propositionen tycks innehålla också andra än de ovan påtalade bristerna. Det föredragande ministeriet borde uppmanas att föreslå rättelser tillsammans med landskapsregeringen så att social- och hälsovårdsutskottet kan göra rättelserna utifrån det.

Sten Palmgren 3.3.2022