

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2006 rd

Regeringens skrivelse med anledning av Ålands lagtings initiativ som innehåller förslag till lag om ändring av vallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 juni 2006 en skrivelse med anledning av Ålands lagtings initiativ som innehåller förslag till lag om ändring av vallagen (Ö 3/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

- lantråd Roger Nordlund och vik. enhetschef Sören Silverström, Ålands landskapsregering
- lagtingets talman Barbro Sundback och bitr. lagtingsdirektör Susanne Eriksson, Ålands lagting
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jannika Enegren-Åberg, justitieministeriet

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— statsrådets EU-sekretariat
— professor Markku Suksi.

REGERINGENS SKRIVELSE

Regeringens skrivelse innehåller ett initiativ från Ålands lagting med ett förslag till lag om ändring av vallagen. Enligt förslaget ska Åland utgöra sin egen valkrets vid Europaparlamentsval. Utifrån detta får Åland sin egen ledamot i

Europaparlamentet. Dessutom väljs 13 ledamöter i de övriga valkretsarna i Finland.

Initiativet saknar förslag till ikraftträdandedatum och motiv till lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Hur ärenden tas upp till behandling

I grundlagen föreskrivs om sättet att ta upp ärenden till behandlingen i riksdagen. Enligt 70 § och 39 § 1 mom. i grundlagen kan ett ärende som gäller ändring av lag tas upp i riksdagen genom

en regeringsproposition eller genom en riksdagsledamots lagmotion eller på något annat sätt som anges i grundlagen eller riksdagens arbetsordning. I praktiken är innebär något annat sätt enligt grundlagen enbart att talmanskonferensen utifrån 34 § 3 mom. har rätt att ta initiativ till en lag som gäller riksdagens tjänstemän (se RP

1/1998 rd, s. 92/II). Förfarandet kompletterades redan under den tidigare regeringsformens tid med initiativrätt för dåvarande Ålands lands-ting, vilket finns inskrivet också i 75 § 2 mom. i grundlagen. Beträffande Ålands lagtings initia-tivrätt och stiftande av landskapslagar gäller vad som föreskrivs i självstyrelselagen för Åland. Med stöd av 22 § 1 mom. i självstyrelselagen kan lagtinget väcka initiativ i frågor som hör till ri-kets lagstiftningsbehörighet. Regeringen över-lämnar initiativet till riksdagen för behandling. Regeringen kan inte vägra överlämna initiativet till riksdagen eller göra ändringar i det. Initia-tivet överlämnas som sådant till riksdagen i form av en skrivelse och det behandlas i riksdagen på samma sätt som propositioner eller lagmotioner. Det aktuella initiativet har tagits till behandling i riksdagen på behörigt sätt.

Ålands särställning

Åland har exceptionell folkrättslig status. Natio-nernas Förbunds råd tillerkände 1921 Finland suveränitet över Åland, men bestämde att ögrup-pens autonomi skulle stärkas med ytterligare ga-rantier i relation till självstyrelselagen från 1920. Lagstiftningen kompletterades med den s.k. garantilagen 1922. Tilläggsvillkoren avser närmast att värna landskapets språkliga och kul-turella särart och ögruppens demilitariserade och neutraliserade status.

Ålands särställning framgår av 120 § i grund-lagen. Åland har självstyre enligt vad som sär-skilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen från 1991 säkerställer bl.a. skyddet för svenska språket och den svensksprå-kiga kulturen i landskapet och reglerar hur långt landskapets och rikets lagstiftningsmakt sträck-er sig. Lagtinget och riksdagen delar således på lagstiftningsmakten. Denna ordning kan rubbas bara i kvalificerad lagstiftningsordning enligt 69 § i självstyrelselagen genom överensstäm-mande beslut av riksdagen och lagtinget. Land-skapet Ålands särställning karaktäriseras dessut-om av att landskapet i praktiken har sitt eget se-parata partiväsen. Finlands anslutning till Euro-peiska gemenskapen betydde att regeringen re-presenterar landskapet Åland i EG:s råd också

när det behandlar frågor som faller inom land-skapets behörighet.

Förslag till ändring av vallagen

Lagtinget föreslår att 7 § 1 mom. i vallagen änd-ras så att landet vid Europaparlamentsval ska be-stå av två valkretsar i stället för en som nu, var-vid Åland utgör den ena valkretsen och det övri-ga riket den andra. I 163 § i vallagen föreslås en sådan ändring att det i Finland väljs 14 ledamö-ter av Europaparlamentet för en mandatperiod av fem år. En av dem väljs i landskapet Ålands valkrets. Förslaget motiveras med att Ålands be-hov av en egen företrädare ökar ju mer makt medlemsstaterna delegerar till Europeiska unio-nen. Om det föreslagna konstitutionella fördrag-et i sin nuvarande form antas i unionen, bety-der det att parlamentet får ökat inflytande, men att Ålands lagtings inflytande samtidigt mins-ka. I Belgien finns en procentuellt lika stor tysk minoritet som har egen representation i Europa-parlamentet.

I artikel 189 i EG-fördraget sägs att Europa-parlamentet, som ska bestå av företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna stater-na, ska utöva de befogenheter som det har tillde-lats genom fördraget. Enligt artikel 190 väljs 14 ledamöter i Finland. Fördraget föreskriver inte hur ledamötsplatserna ska bestämmas inom var-j medlemsstat.

Initiativet är fullt begripligt med hänsyn till Ålands särställning. Men enligt den föreslagna lagstiftningen skulle Ålands representation i Eu-ropaparlamentet vara 1 ledamot per 27 000 invå-nare mot 1 ledamot per 408 000 invånare i riket. Även om det finns anledning att beakta att Åland delvis har sin egen rättsordning rimmar försla-get enligt grundlagsutskottets uppfattning illa med kravet på ett proportionellt valsätt och prin-cipen om lika rösträtt. På det hela taget kan frå-gan om Ålands representation i Europaparla-mentet inte lösas med folkrättsliga principer el-ler bestämmelser i grundlagen, utan lösningen måste i sista hand vara politisk. Om vi dessutom beaktar att antalet ledamöter från Finland med Bulgariens och Rumäniens tillträde minskar med

en till 13 utifrån Nicefördraget, föreslås grundlagsutskottet att lagförslaget förkastas.

Utskottet anser ändå att det är viktigt med fortsatt diskussion på europeisk nivå om landskapets medinflytande i Europaparlamentet (GrUU 1/2004 rd, s. 2/II). Det är motiverat också för att landskapet Ålands särställning är unik i Europa.

Övrigt

Talerätt i EG-domstolen och medinflytande i ministerrådet. Från åländskt håll har man i sammanhanget också velat uppmärksamma frågan om landskapets talerätt i unionens domstolar. Ålands lagting anser att landskapets rätt att agera självständigt i relation till myndigheterna i riket bör stärkas, inte minst i frågor där kommissionen har väckt talan om genomförandet av EG-rätten.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det är angeläget med fortsatta diskussioner mellan riket och landskapet för att hitta en lösning på hur Ålands självstyrande status ska kunna beaktas i de situationer då EG-domstolen handlägger frågor som faller inom landskapets behörighet (GrUU 9/2006 rd, s. 6/II). Utrikesministeriet

har tillsatt en arbetsgrupp för att dryfta hur Ålands talerätt i EG-domstolen kan utvecklas. Arbetsgruppens betänkande emotses i början av hösten 2007.

En viktig beslutsfattande institution i unionen är ministerrådet. Regeringen har anledning att överväga hur Åland ska kunna få större medinflytande i ministerrådet när det behandlar frågor som är viktiga för landskapet.

Kontroll av att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Lagtinget ser också på kontrollen av hur subsidiaritetsprincipen efterlevs i sitt initiativ. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen i artikel I-11 i det konstitutionella fördraget, som fortfarande är under behandling i medlemsstaterna, följs i enlighet med det förfarande som anges i det behöriga protokollet. I detta system med s.k. tidig varning är det angeläget att staten genom interna åtgärder värnar landskapet Ålands ställning (GrUU 9/2006 rd, s. 6/II).

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 7 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.

RESERVATION

Motivering

Argumentet att det autonoma Ålands låga befolkningstal på 27 000 invånare skulle utgöra det tunga motivet för att autonomin inte genom nationell lagstiftningsåtgärd skall kunna vara representerad i Europaparlamentet är i grunden helt felaktigt. Argumentet visar på en ovilja att acceptera den åländska autonomins särskilda och starka konstitutionella ställning i den finska statsbildningen. Se nedanstående förklaringar.

I till exempel Belgien har man en helt annan inställning till de demokratiska rättvisekraven då autonomier överfört beslutsmakt till Europeiska unionen. Där har en region med drygt 0,6 % av Belgiens befolkning givits representation i Europaparlamentet. Åland har 0,5 % av Finlands befolkning. Samma var uppfattningen i Danmark medan Grönland ännu var medlem i EG. Skulle befolkningsunderlaget som kriterium för representation drivas till sin spets skulle bland andra Finlands, men särskilt Luxemburgs och Maltas representation minska mycket radikalt.

Särdragen i den åländska självstyrelsen

Utmärkande och särskiljande för det åländska självstyrelsesystemet är följande grundläggande särdrag:

A. Självstyrelsesystemet baserar sig på

1) beslut i Finlands riksdag i maj 1920 med erbjudande till Åland om en vidsträckt självstyrelse för att hålla kvar landskapet inom Finland; Självstyrelselag för Åland (124/1920) och

2) beslut i Nationernas Förbunds råd i juni 1921 om Ålands statstillhörighet, säkerställandet av svenskheten och en betydande självförvaltning samt öarnas demilitarisering och neutralisering.

B. Den från staten delegerade statliga lagstiftnings-, förvaltnings- och budgetmakten kan justeras endast genom likartade beslut i riksdag och lagting (självstyrelselag för Åland, 1144/1991

§ 69). Detta innebär att makten är delad mellan staten och självstyrelsen — staten kan inte återta given statsmakt utan Ålands lagtings medgivande i kvalificerad ordning.

C. Det åländska partiväsendet är helt fristående från det finländska. Detta innebär att finska partier inte representerar Ålands folk sett ur parlamentarisk synvinkel, särskilt inte inom de politikområden där Åland har självstyrelse.

EU-medlemskapets effekter för självstyrelsen

Till den del som statsmakten är överförd till självstyrelsen kan Ålands folk endast representeras av dess valda lagting, av den av lagtinget utsedda regeringen, Ålands landskapsregering och av de åländska partierna. Till den del rikets myndigheter har lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i landskapet representeras Ålands folk av regering och riksdag gentemot europeiska unionens organ.

När självstyrelsen per 1.1.1995 överlät statsmakt till europeiska gemenskaperna i samma proportion som Finlands riksdag, fick Finlands regering och folk sin del i de gemensamma beslutsorganen inom EG-parlamentet, Ministerråden och rätt att utse en medlem i Kommissionen. Ålands folk och regering förblev orepresenterade inom de politikområden där statsmakten enligt självstyrelselagen tillkommer självstyrelsen.

I stället fick, helt i strid med grunderna för självstyrelsen, Finlands regering och riksdag en funktion att gentemot gemenskapernas organ representera Åland och dess folk inom de politikområden som enligt finsk lag tillkommer självstyrelsen. Detta ur självstyrelsesynpunkt oacceptabla förhållande benämns "läckage av självstyrelsebehörighet till riksmyndigheterna".

Möjliga lösningsmodeller

1) I föreliggande initiativ till riksdagen (M 3/2006 rd) föreslår lagtinget att vallagen

(714/1998) ändras så att landet i Europaparlamentsval indelas i två valkretsar av vilka landskapet Åland skulle utgöra den ena och att däri skulle väljas en representant till Europaparlamentet.

Beaktande ovan framförda argument och lagtingets välgrundade motiveringar för sitt historiska och enhålliga initiativ bör lagtingets förslag till ändring av vallagen godkännas.

2) Om och så länge en nationell lösning för representation för det självstyrda Åland på Europaparlamentsnivå inte kan uppnås bör regeringen eftersträva en lösning inom ramen för EG-rätten. Utskottet konstaterar att den konstruktion som den åländska självstyrelsen har med sin ställning i folkrätten med internationella garantier från 1921, delningen av statsmakten enligt nationell lagstiftning och Ålands fristående folkrepresentation och partiväsende, inte förekommer i denna form i övriga medlemsstater i förhållande till i dem befintliga regioner med lagstiftande makt.

Frågan om Ålands representation inom sin behörighet gentemot unionens organ är därför en problematik som bör falla inom unionens behö-

righet och intresse att analysera och söka lösningar på. En lösning för Ålands del bör inte ha prejudicerande effekt för övriga medlemsstaters självstyrelsesamfund eftersom likadana kombinationer av folkrättsliga och inomstatliga konstitutionella ramar inte förekommer i övriga länder förutom i statsrättsligt hänseende inom Belgien.

3) Den ur medlemsländernas synvinkel mest avgörande beslutsnivå inom unionen är Ministerrådet. I Belgien och delvis i de federala staterna Tyskland och Österrike ges regionernas ministrar en roll i medlemsstaternas representation på rådsmöten.

Regeringen bör besluta om hur Ålands självstyrelses representation i dessa sammanhang, då för landskapet inom ramen för Ålands behörighet viktiga frågor är till behandling, kan förbättras och organiseras på ett för självstyrelsen så hållbart och tillfredsställande sätt som möjligt.

Beslutsförslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslaget godkännas.

Helsingfors den 7 februari 2007

Roger Jansson /sv