

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2011 rd

Regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Ålands lagtings initiativ som innehåller en hemställan om att regeringen ges i uppdrag att företa en översyn av strafflagens bestämmelser om sexualbrott samt att därefter vidta kompletterande åtgärder

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 maj 2011 regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Ålands lagtings initiativ som innehåller en hemställan om att regeringen ges i uppdrag att företa en översyn av strafflagens bestämmelser om sexualbrott samt att därefter vidta kompletterande åtgärder (Ö 1/2011 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- talman Roger Nordlund och bitr. lagtingsdirektör Marine Holm-Johansson, Ålands lagting
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Markku Suksi.

REGERINGENS SKRIVELSE

Skrivelsen innehåller ett förslag att riksdagen ska ge regeringen i uppdrag att se över strafflagens bestämmelser om sexualbrott enligt ett bifogat initiativ från Ålands lagting. Dessutom fö-

reslås riksdagen ge regeringen i uppdrag att vidta kompletterande åtgärder på grund av översynen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsning av utlåtandet

Initiativet från lagtinget gäller i sak en totalrevidering av strafflagens bestämmelser om sexualbrott. Några specifika frågor tas upp, som enligt lagtinget särskilt behöver ändras. Initiativet skiljer sig från lagtingets tidigare initiativ i det avseendet att det inte innehåller utkast till paragrafer i lagtext utan vissa problemställningar och ett förslag om att inleda lagberedning eller andra åtgärder. Således liknar det en åtgärdsmotion som riksdagsledamöter får lämna enligt 39 § 2 mom. 3 punkten i grundlagen.

Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet. Följaktligen går utskottet i det här utlåtandet inte in på den gällande strafflagstiftningen som initiativet gäller och tar heller inte ställning till om en översyn behövs eller är lämplig. Nedan reder utskottet bara ut omfattningen av lagtingets initiativrätt och gör en bedömning av initiativet i ljuset av sina slutsatser.

Initiativrättens rättsliga grund och historiska bakgrund

Lagtingets initiativrätt har sin rättsliga grund i grundlagen. Angående Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen, står det i 75 § 2 mom. i grundlagen.

Bestämmelsen konkretiseras av 22 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), som föreskriver att lagtinget får väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. "Initiativet föreläggs riksdagen genom regeringens försorg" står det sedan i bestämmelsen. Den generella ordalydelsen ger intryck av en bred räckvidd.

Men motiveringen i den proposition som ledde till att självstyrelselagen stiftades föranleder en annan uppfattning. Enligt motiveringen (RP 73/1990 rd, s. 71) gäller initiativrätten frågor av särskild betydelse för landskapet. Initiativrätten

innebär en möjlighet att komma in med förslag till "rikslagstiftning med territoriellt begränsad giltighet". Initiativet behöver inte nödvändigtvis utmynna i en fristående lagstiftningsakt, utan specialstadganden för Åland kan även inarbetas i större lagkomplex. Initiativrätten gäller förutom lagmotioner även hemställnings- och finansmotioner.¹ Påpekandet i motiven att bestämmelsen i sak motsvarar 15 § i den föregående självstyrelselagen (670/1951) kan också ses som viktigt.

Den nuvarande självstyrelselagens bestämmelse om initiativrätten är just mot bakgrund av sin motivering en direkt efterföljare till denna 15 §. Enligt paragrafen hade lagtinget rätt att väcka initiativ i "sådan landskapet enskilt rörande angelägenhet, som hänför sig till rikets lagstiftningsbehörighet eller allmänna förvaltning". Initiativen skulle föreläggas riksdagen genom regeringens försorg.

Bestämmelsen motiverades inte alls i regeringens proposition (RP 38/1948 rd) som ledde till att självstyrelselagen 1951 stiftades. Orsaken var troligen att förslaget byggde på en proposition som lämnades till riksdagen 1946 och sedan förföll. I den propositionen var paragrafen i sak densamma och hade också en motivering (se RP 100/1946 rd, s. 14). Där stod det att initiativrätten syftade till att ge lagtinget möjlighet att med stöd av landskapsmyndigheternas lokala expertis påverka rikets lagstiftning för att åstadkomma lagstiftning som gällde Åland i någon fråga som enligt självstyrelselagen ingick i rikets exklusiva lagstiftningsmakt. Dessutom skulle landskapets initiativ "gå ut på åstadkommande av en enbart för landskapet gällande lagstiftning".

Analys

Utifrån det som sagts ovan kan 22 § i självstyrelselagen i teorin tolkas på två sätt, anser utskottet. För det första kan tolkningen vara rent formell och alltså strikt hålla sig till ordalydelsen.

¹ I juridisk litteratur: se Suksi, Markku: Ålands konstitution. Saarijärvi 2005, s. 111

Enligt en sådan tolkning har lagtinget en omfattande initiativrätt, också i frågor som ingår i rikets lagstiftningsbehörighet. Tolkningen underbyggs inte av någonting annat än en bokstavlig läsning av bestämmelsen.

För det andra kan bestämmelsen läsas enligt en tolkning som här kan kallas t.ex. historisk och intentionell. Då kan ordalydelsen ses som ett ofullständigt uttryck för lagstiftarens vilja i ett längre tidsperspektiv. Det som enligt utskottet talar för den här tolkningen är att

- motiveringen till den gällande bestämmelsen tydligt anger gränserna för bestämmelsens räckvidd och *dessutom* hänvisar till den bestämmelse som ska upphävas genom den nya lagen och explicit säger ut att den nya bestämmelsen motsvarar den,

- ordalydelsen i 15 § i självstyrelselagen från 1951 visar att bestämmelsens räckvidd är begränsad,

- motiveringen till 15 § i förslaget till självstyrelselag 1946 stöder den här tolkningen,

- det åtminstone i princip går att försöka uppnå det resultat som initiativet siktar på genom att riksdagsledamoten från Åland utnyttjar sin rätt att väcka motioner enligt 39 § 2 mom. i grundlagen; den rätten är densamma som för ledamöterna från alla andra valkretsar, och

- ett lagsystematiskt argument också bidrar till att underbygga en restriktiv tolkning, eftersom ordalydelsen i den gällande självstyrelselagens 22 § 2 mom. om lagtingets initiativrätt uttryckligen avser utfärdande av förordningar och administrativa föreskrifter "för landskapet".

Slutsats

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att villkoren för lagtingets behörighet att väcka initiativ inte uppfylls i det här fallet. Framför allt är det fråga om att initiativet inte bara gäller landskapet och att det heller inte varit meningen att avgränsa det i territoriellt hänseende. Det är en annan fråga om det ärende som initiativet gäller har särskild betydelse för landskapet. Ett förslag om att se över hela den del av strafflagstiftningen som gäller sexualbrott uppfyller enligt utskottet inte de här villkoren. Över huvud taget visar motiveringen till initiativet inte på behörigt sätt hur de frågor som tas upp skulle ha särskild betydelse för landskapet. I sista hand kan en tolkning — bland annat utifrån de bifogade expertutlåtandena — vara att initiativet siktar på att Finland ska harmonisera sina straffrättsliga bestämmelser med lagstiftningen i Sverige. Betydande och vittgående kriminalpolitiska linjeval av den typen hör dock helt och hållet till riksdagens befogenheter.

Utskottet anser att Ålands lagtings initiativ som avses i regeringens skrivelse inte uppfyller villkoren enligt 22 § 1 mom. i självstyrelselagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att Ålands lagting inte har behörighet att väcka initiativ av den typ som avses i regeringens skrivelse.

Helsingfors den 15 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Maarit Feldt-Ranta /sd
Kalle Jokinen /saml

Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv

GrUU 3/2011 rd — Ö 1/2011 rd

Vesa-Matti Saarakkala /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.