

Janne Salminen
Skriftligt yttrande
Utfrågning av sakkunniga den 8 februari 2018

8.2.2019

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd)

1. Grundlagsutskottet behandlar en proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Propositionen gäller Ålands ekonomi. Det handlar således om att ändra 7 kap. i självstyrelselagen för Åland. I kapitlet "Landskapet Ålands ekonomi" föreskrivs om grunderna för landskapet Ålands ekonomi och grunderna för de ekonomiska förbindelserna mellan landskapet Åland och riket. Regleringen är central med avseende på Ålands självstyrelse och ekonomiska grund och ingår uppenbart i självstyrelselagstiftningens kärnområde.

Som det framgår av förslaget föreslås inga betydande ändringar i de bärande principerna för Ålands ekonomi, och även för grunderna för de ekonomiska förbindelserna mellan landskapet Åland och riket bibehålls fortfarande arrangemang med snart sagt samma innehåll och samma element som förr.

2. Innehållet i de föreslagna ändringarna har tagits fram genom en långvarig beredning: det handlar om en totalreform av självstyrelselagen för Åland, och som ett led i detta har det också beretts bestämmelser som gäller landskapet Ålands ekonomi. Meningen är dock att totalreformen av politiska orsaker inte ska främjas under innevarande valperiod. Projektets framtid är öppen.

Det är utan tvivel möjligt att i detta avseende sträva efter att göra de nu föreslagna ändringarna, och i dem antas ingå tillräckligt med faktorer som med avseende på bedömning av ändamålsenlighet talar för ett godkännande, och som utskottet som betänkandeutskott bör överväga. Dessutom bör det lyftas fram att det finns en långvarigare beredningsgrund än den aktuella akuta situationen för det aktuella projektet uttryckligen som del i den nämnda totalreformen.

3. Den föreslagna ändringen har en koppling också till två reformer som är aktuella i riket, nämligen reformen av skatteförvaltningen och reformen av social- och hälso- och sjukvården. Till den delen har jag för min del lämnat grundlagsutskottet ett yttrande av den 30 januari 2018 och även blivit hörd i ärendet. I detta sammanhang upprepar jag inte det som jag anförde då.

4. Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Landskapet Åland intar en särställning i Finlands statsskick. Den garanteras av grundlagen och till väsentliga delar också av internationella avtal.

Enligt 75 § 1 mom. i grundlagen gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen det som särskilt bestäms om detta i självstyrelselagen.

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland kan lagen inte ändras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. I riksdagen måste beslutet fattas i den ordning som föreskrivs för en grundlag, det vill säga så som det föreskrivs i 73 § i grundlagen. Besluten ska i lagtinget fattas med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Nu handlar det om beslutsfattande i riket.

5. I detta sammanhang bör det noteras att regleringen har syftat till en viss flexibilitet i ordnandet av de ekonomiska förbindelserna – regleringen ska ge möjligheter till mer flexibla reaktioner på de situationer som uppstår. Det återspeglar en mer omfattande strävan hos totalreformen, en strävan efter att genomgående öka flexibiliteten i regleringen. Även om jag personligen inte i alla avseenden är övertygad om att en sådan flexibilitet fungerar som ett led i avgörandena enligt självstyrelselagen, kan systemet antas innehålla detta slags element utan att det äventyrar självstyrelsen, och relationerna mellan riket och landskapet kan möjligen under nuvarande stabila omständigheter fungera också med en mer flexibel reglering. Men när självstyrelselagen reformeras på detta sätt, skulle exempelvis en sådan här ökning av flexibiliteten i relationen mellan riket och den självstyrande enheten förutsätta exempelvis en jämförelse av denna flexibilitet som en del i relationerna mellan riket och den självstyrande enheten.

En annan fråga är att nu föreligger bara en del av den helhet som eftersträvas i totalreformen, och inympad som sådan i den nuvarande självstyrelselagen återspeglar självstyrelselagen som helhet inte i nuläget i alla avseenden en motsvarande strävan. Som en del av en materiell bedömning borde det gå att granska de föreslagna ändringarna också i förhållande till regleringen i självstyrelselagen sådan den i övrigt förblir i kraft, och man bör få visshet om att ändringarna fungerar i helheten. De förslag som ingår också i detta ekonomirelaterade regelverk ökar betydelsen av Ålandsdelegationen och den kanalisering av behoven att samordna landskapets och rikets intressen som sker genom delegationen.

6. Exempelvis som en del av lagstiftandet om den så kallade ändringen av avräkningsgrunden föreslås det nya element i Ålandsdelegationens uppgifter. Jag fäster här uppmärksamhet till exempel vid att det i 48 § 3 mom. i lagen föreslås en bestämmelse enligt vilken "delegationen ger sitt förslag för ändring av avräkningsgrunden till statsrådet. Statsrådet ger sitt lagförslag, som baserar sig på delegationens förslag, till riksdagen." Också i konstitutionellt hänseende är det flertydigt vilket man menar att det innehållsliga förhållandet är mellan statsrådets lagförslag och delegationens förslag.

7. Dessutom måste det i grundlagsutskottets bedömning fästas uppmärksamhet också vid att det för ändring av avräkningsgrunden i propositionen föreslås en reglering som avviker från det huvudsakliga förfarandet för ändring av självstyrelselagen som ingår i självstyrelselagen (den föreslagna lagen 48 §). Motsvarande avvikelser ingår också i den nuvarande

självstyrelselagen, och de har inte ansetts vara problematiska med avseende på självstyrelsen och självstyrelselagen. Det har gått för sig att i självstyrelselagen föreskriva om undantag från lagens huvudsakliga lagstiftningsordning. Med avseende på grundlagen finns det formellt inget problem i ärendet, eftersom lagstiftningsordningen ingår i självstyrelselagen såsom grundlagen förutsätter. En enskild punktvis avvikelse från självstyrelselagens huvudsakliga lagstiftningsordning försvagar inte självstyrelselagens karaktär som konstitutionell grundläggande bestämmelse med avseende på självstyrelselagen, men helheten måste bedömas kritiskt också ur detta perspektiv.

8. Självstyrelselagen är i formellt hänseende inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 127).

I fråga om ändringar i grundlagen har det etablerats en uppfattning av att grundlagen är relativt beständig. Det gäller alltså att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Här ingår två element: man bör inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Samtidigt ska man sträva efter att se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (RP 1/1998 rd, GrUB 9/2010 rd, GrUB 10/2006 rd, GrUB 5/2005 rd).

Med nödvändiga ändringar är det här enligt min tolkning också tillämpligt på ändringar i självstyrelselagen, med det tillägget att de ändringarna inte får rubba själva fundamentet för självstyrelsen utan ska snarare befästa det.

På grund av den vedertagna uppfattningen gällande ändringar i grundlagen måste man i det här sammanhanget ta ställning till hur man ska förhålla sig till att projektet i fråga uppenbarligen aktualiseras som ett led i de rikstäckande administrativa reformerna och projekten kring social- och hälsovårdsreformen. Som det står i lagförslaget har projektet nu inte aktualiserats till följd av en vilja att utveckla självstyrelselagens bestämmelser om ekonomi i sig, utan lagen ska ändras delvis på grund av intressen som styrs av dagspolitiska behov för att de pågående projekten på riksplanet ska kunna gå vidare.

Det föreliggande förslaget bygger dock på en omfattande beredning som utförts i samband med totalreformen av självstyrelselagen och som inte har inletts av dagspolitiska skäl. Förslaget syftar dessutom uttryckligen till att lösa det problem som grundlagsutskottet har pekat på i fråga om självstyrelselagen och på grund av de ovannämnda aktuella projektens effekter på självstyrelsen för Åland. Syftet med förslaget är alltså att uppfylla de krav som grundlagsutskottet ställer i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd. Av de här orsakerna tolkar jag det som så att förslaget kan anses uppfylla kravet på att man på ett visst sätt bör förhålla sig återhållsamt till ändringar i grundlagen och i det här fallet i självstyrelselagen, vilket framhäver betydelsen av anknytande prövning.

9. Här hänvisar jag dock till att det föreliggande förslaget också har annat innehåll än det som gäller grundlagsutskottets krav i utlåtande GrUU 26/2017 rd. Eftersom det rör sig om

en ändring i självstyrelselagen bör innehållet i ändringen granskas särskilt noggrant även utifrån andra aspekter. Exempel på detta finns under punkterna 5–7 ovan.

10. Med avseende på det som grundlagsutskottet i sitt betänkande GrUB 6/2018 rd konstaterar om behandlingsordningen för ändringar i självstyrelselagen och förutsättningarna för att på ändringar i självstyrelselagen tillämpa brådskande förfarande för ändring av grundlagen måste det noteras att grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen i princip måste tillämpas på ändringar i självstyrelselagen, vilket innebär att ändringarna behandlas i riksdagen, lämnas vilande över riksdagsvalet och godkänns av den nya riksdagen. Det särskilda brådskande förfarandet är möjligt uteslutande i särskilt tvingande situationer. Det föreliggande förslaget kan enligt min åsikt inte behandlas i brådskande förfarande med hänsyn till hur omfattande det är och hur centralt det är i självstyrelselagen sammantaget sett. Även tidpunkten för stiftandet av lagen talar för vanligt förfarande.

11. Kopplingen till den aktuella rikstäckande förvaltningsreformen och social- och hälsovårdsreformen föranleder också följande kommentarer till behandlingen av förslaget. Med beaktande av det som grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd bör grundlagsutskottet lämna betänkande om den aktuella propositionen innan landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen kan gå vidare för utlåtande och i analogi med detta bör riksdagen godkänna ändringen i självstyrelselagen innan den går vidare med reformerna på riksplanet.

12. Här bör det förstås beaktas att det konstitutionella problemet kommer att finnas kvar (åtminstone) tills den nya riksdagen slutgiltigt godkänner ändringen i självstyrelselagen. Eftersom det utifrån uppgifter i offentligheten också verkar ligga politiska ambitioner bakom ändringen i självstyrelselagen finns det risk för att vi efter valet på den här punkten hamnar i en situation som strider mot grundlagen, vilket grundlagsutskottet bör försöka bidra till att motverka.