

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens skrivelse till Riksdagen med anledning av Ålands lagtings initiativ som innehåller ett förslag till lag om ändring av vallagen (Ö 3/2023 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Motion

I samband med skrivelsen har utskottet behandlat följande motion:

- lagmotion LM 5/2023 rd Mats Löfström sv Lagmotion med förslag till lag om ändring av vallagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- talman Ingrid Zetterman, Ålands lagting
- vicelantråd Harry Jansson, Ålands landskapsregering
- lagstiftningsråd Liisa Reunanen, statsrådets kansli
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- professor Päivi Leino-Sandberg.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen.

SKRIVELSEN OCH MOTIONEN

Regeringens skrivelse

Regeringens skrivelse innehåller Ålands lagtings initiativ till lag om ändring av vallagen. Enligt förslaget bildar Åland en valkrets i valet till Europaparlamentet.

Initiativet innehåller inga motiveringar som gäller lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Betänkande GrUB 2/2023 rd

Lagmotionen

I lagmotion LM 5/2023 rd föreslås det att vallagen ändras så att en av Finlands europaparlamentariker väljs från landskapet Åland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Aktualisering av motionen

(1) Enligt 39 § i grundlagen tas ett ärende upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i grundlagen eller i riksdagens arbetsordning. I fråga om rätten för Ålands lagting att väcka initiativ gäller enligt 75 § 2 mom. i grundlagen vad som bestäms om dem i självstyrelselagen. Lagtinget kan enligt 22 § i självstyrelselagen väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Regeringen lämnar initiativet till riksdagen för behandling.

(2) Det aktuella initiativet har väckts på behörigt sätt i riksdagen.

Bedömning av initiativets innehåll

(3) I initiativet från Ålands lagting föreslås det att vallagen ändras så att det i valet till Europaparlamentet finns två valkretsar. Landskapet Åland ska enligt förslaget utgöra en valkrets och resten av landet en annan valkrets. Dessutom föreslås det andra ändringar i bestämmelserna om förrättande av val till följd av denna ändring. I lagmotionen föreslås i huvudsak bestämmelser med samma innehåll som i lagtingets initiativ.

(4) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt ett i sak likartat initiativ från lagtinget (GrUB 13/2006 rd). Frågan om Ålands landskapsrepresentant i Europaparlamentet har dessutom behandlats i utskottet i samband med EU-ärenden (GrUU 10/2023 rd, GrUU 10/2018 rd, GrUU 6/2007 rd).

(5) Grundlagsutskottet hänvisar till sin tidigare praxis och konstaterar att initiativet från Ålands lagting till ändring av vallagen är fullt begripligt med hänsyn till Ålands särställning (GrUB 13/2006 rd, s. 2/II). Utskottet anser att även om det finns anledning att beakta att Åland delvis har sin egen rättsordning rimmar förslaget enligt grundlagsutskottets uppfattning illa med kravet på ett proportionellt valsätt och principen om lika rösträtt (GrUB 13/2006 rd, s. 2/II, GrUU 10/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2023 rd), och de konstitutionella aspekterna stöder således inte i detta avseende en indelning av Finland i två valkretsar i valet till europaparlamentet. Dessutom vill utskottet på samma sätt som tidigare konstatera att lösningen på frågan om Ålands representation i Europaparlamentet i sista hand måste vara politisk (GrUB 13/2006 rd, s. 2/II, GrUU 10/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2023 rd). På grundval av en samlad bedömning föreslår utskottet att lagförslagen i lagtingets initiativ och lagmotionen förkastas.

(6) Grundlagsutskottet har ansett att landskapet Ålands medinflytande vid behandlingen av EU-ärenden är en viktig fråga (se t.ex. GrUB 13/2006 rd, GrUU 10/2023 rd). Utskottet har nyligen

Betänkande GrUB 2/2023 rd

fäst uppmärksamhet vid statsrådets principbeslut om Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden och om landskapets möjligheter att påverka dem (23 april 2009) (GrUU 10/2023 rd).

(7) Grundlagsutskottet understryker vikten av att exempelvis bestämmelserna i 9 a kap. i självstyrelselagen för Åland om landskapet Ålands deltagande i behandlingen av EU-ärenden fungerar också i praktiken. Utskottet upprepar sin ståndpunkt om att landskapet Åland måste ges möjlighet att yttra sin ståndpunkt i ett så tidigt skede av beredningen som möjligt, och beredningen ska beakta att landskapet är enspråkigt svenskt (se också GrUU 10/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2023 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar lagförslaget i initiativet från Ålands lagting.

Riksdagen förkastar lagförslaget i lagmotion LM 5/2023 rd.

Helsingfors 12.12.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Markku Eestilä saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Betänkande GrUB 2/2023 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Argumentet att det autonoma Ålands låga befolkningstal på drygt 30 000 invånare skulle utgöra det tunga motivet för att autonomi inte genom nationell lagstiftning ska kunna vara representerad i Europaparlamentet är i grunden helt felaktigt.

Argumentet visar ovilja att acceptera och respektera den åländska autonomins särskilda och starka konstitutionella ställning som är internationellt förankrad.

Belgien är ett bra exempel på att det är fullt möjligt att skapa representation för autonoma regioner med samma relativa befolkning som Åland. Där har landets tyskspråkiga region med drygt 0,6 % av Belgiens befolkning givits direkt representation i Europaparlamentet. Regionen utgör en egen valkrets i Belgien då landet väljer sina representanter till Europaparlamentet. Åland har knappt 0,6 % av Finlands befolkning och har överfört exklusiv beslutsmyndighet till Europeiska unionen. I det kommande valet till Europaparlamentet den 9 juni 2024 kommer den autonoma tyskspråkiga regionen i Belgien med 78 000 av Belgiens 11 698 000 invånare välja en av Belgiens 22 Europaparlamentariker eftersom regionen är en egen valkrets. Åland borde på samma sätt välja en av Finlands 15 Europaparlamentariker genom att Åland skulle utgöra en egen valkrets.

Danmark är ett annat bra exempel. Då Danmark blev en del av Europeiska gemenskapen år 1979 beslöt självstyrda Färöarna att inte ansluta sig som övriga Danmark. Självstyrda Grönland anslöts däremot och komprimerades genom ett öronmärkt mandat av Danmarks 15 dåvarande platser i Europaparlamentet. Mandatet säkerställdes genom att Grönland utgjorde en egen valkrets när Danmark valde sina representanter. I valet till Europaparlamentet den 9 juni 1979 fanns 29 188 röstberättigade grönlänningar, och i valet därpå, år 1984, 34 653, alltså ett ganska likvärdigt antal väljare som på självstyrda Åland. Grönland har inte längre en plats i Europaparlamentet eftersom Grönland beslöt lämna den Europeiska gemenskapen år 1985.

Mandatfördelningen på europeisk nivå skapar också skillnader mellan hur många som representeras per mandat i Europaparlamentet. Malta med en befolkning på 542 000 invånare har sex mandat i Europaparlamentet medan Tyskland med en befolkning på 84 359 000 invånare har 96 mandat. Det här gör att varje tyskt mandat representerar cirka 879 000 tyskar, alltså mer än hela Maltas totala befolkning. En ledamot från Malta representerar i sin tur i Europaparlamentet i genomsnitt 90 000 malteser. Med andra ord representerar en tysk medlem av Europaparlamentet nästan tio gånger fler medborgare än en maltesisk medlem, utan att det skulle göra valet demokratiskt eller frångå principen om lika rösträtt. Det här bedöms också på europeisk nivå följa principen om ett proportionellt valsystem.

Anledningen till att bland annat Malta, Luxemburg och Cypern, men också Finland, har en större representation än vårt befolkningsunderlag proportionerligt skulle ge rätt till har att göra med att det finns andra principer som vägs in, exempelvis för att säkerställa en tillräcklig representation och pluralism från medlemsländerna i Europaparlamentet. Därför garanteras, till skillnad från i exempelvis representanthuset i Förenta staterna, att varje medlemsland har minst sex mandat i

Betänkande GrUB 2/2023 rd Reservation

Europaparlamentet. Men också andra faktorer vägs in. Från Estland representerar en estnisk Europaparlamentariker 195 000 ester och från Sverige representerar en svensk Europaparlamentariker 501 000 svenskar i Europaparlamentet.

Som framkommer i justitieministeriets utlåtande till grundlagsutskottet i detta ärende representerar en finländsk Europaparlamentariker cirka 372 000 finländare, i jämförelse med 879 000 tyskar per mandat i Europaparlamentet. Finland har färre platser per capita än exempelvis Estland, men fler än exempelvis Sverige, utan att Finland tyckt att det varit problematiskt då frågan besluts på europeisk nivå.

Skulle ett helt rent proportionerligt valsysteem tillämpas på europeisk nivå skulle Finland ha åtta eller nio mandat, i stället för de 15 mandat man väljer i det kommande valet. Det här visar att man accepterar att en absolut proportionalitet kan frångås ifall det finns vägande skäl för det, vilket det finns.

Dessa vägande och legitima skäl gäller också för varför Åland skulle ha en egen plats i Europaparlamentet. Tillsammans med exemplen från Belgien och Danmark, som gett autonoma regioner i storleksordning med Åland representation i Europaparlamentet, samt Ålands internationella särställning och långt utvecklade självstyrelse finns en god konstitutionell grund för att godkänna initiativet eller lagmotionen som skulle säkerställa att ett mandat från en egen åländsk valkrets väljs i nästa europaparlamentsval.

Eftersom Finlands platser i Europaparlamentet ökar från 14 till 15 i kommande val, skulle antalet väljare per mandat i riket på det stora hela vara oförändrat i jämförelse med senaste val. Därför skulle ett åländskt mandat inte försämra rikspartiernas chanser till mandat i jämförelse med valet 2019.

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.

Betänkande GrUB 2/2023 rd Reservation

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 riksdag och regering 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 EU-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, 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.

Tänkbara lösningsmodeller

1) I föreliggande initiativ till riksdagen (Ö 3/2023 rd) föreslår lagtinget att vallagen (714/1998) ändras så att landet i val till Europaparlamentet indelas i två valkretsar av vilka landskapet Åland skulle utgöra den ena och att däri skulle väljas en representant till Europaparlamentet. Samma förslag tas upp i lagmotionen (LM 5/2023 rd) som behandlas samtidigt.

Beaktande ovan framförda argument och lagtingets välgrundade motiveringar för sitt enhälliga initiativ bör lagtingets förslag till ändring av vallagen godkännas. Då initiativ Ö 3/2023 godkänns förkastas LM 5/2023, eftersom lagmotionen i praktiken har samma innehåll som initiativet.

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 EU-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 behörighet 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.

Betänkande GrUB 2/2023 rd

Reservation

3) Detta initiativ skulle förstärka Ålands representation i Europaparlamentet. Det är också viktigt att förstärka Ålands inflytande i ministerrådet. I Belgien och delvis i de federala staterna Tyskland och Österrike ges regionernas ministrar en roll i medlemsstaternas representation på rådsmöten. Exempelvis är det den autonoma regionen Flanderns fiskeriminister som företräder hela Belgien på ministerrådsmötena för fiskeri.

Regeringen bör besluta om hur Ålands självstyrelses representation i dessa sammanhang kan förbättras och organiseras på ett för självstyrelsen så hållbart och tillfredsställande sätt som möjligt när viktiga frågor inom ramen för åländsk behörighet är till behandling i ministerråden. Det finns exempel på när då landskapsregeringens ministrar varit med, både med statsministern och andra ministrar på ministerrådsmöten och konvent. Senast det var aktuellt var då den finländska ministern tog med landskapsregeringens minister till fiskeriministrarnas möte i Luxemburg i oktober 2023. Det här kan ses som en form av inofficiellt inflytande, som i brist på officiellt inflytande skulle kunna öka Ålands självstyrelses reella påverkningsmöjligheter. Tillsammans med att delta i beredningen av Finlands positioner samt höras av riksdagens stora utskott samt övriga utskott i riksdagen ska man säkerställa Ålands inflytande i den nationella beslutsprocessen så gott som möjligt. Åland bör få möjlighet att yttra sig i ett så tidigt skede som möjligt, som också framkommer i utskottets betänkande. Dessutom måste beredningen beakta att landskapet är enspråkigt svenskt, något utskottet också betonar.

En starkare systematik att ta med åländska ministrar till rådsmötena, när för Åland viktiga frågor behandlas, skulle vara en konkret möjlighet att stärka Åland också i ministerrådet inom ramen för EU-fördragen.

Dessa lösningsmodeller passar bra ihop med regeringen Orpos regeringsprogram som slår fast att "Ålands möjligheter att påverka i EU-ärenden tryggas i enlighet med självstyrelselagen för Åland och bilagan till EU-anslutningsakten". I regeringarna Marins och Rinnes regeringsprogram fanns också följande skrivning: "Ålands möjligheter att påverka i EU-ärenden ska säkerställas".

Förslag

Jag föreslår

att lagförslaget i lagtingets initiativ Ö 3/2023 godkänns, och att lagmotionen LM 5/2023 förkastas

Helsingfors 12.12.2023

Mats Löfström sv