

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

I stöd av 22 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) översänds till Riksdagen i original och finsk översättning ett från Ålands lagting till justitieministeriet inkommet initiativ, som innehåller förslag till lag om ändring av vallagen.

Helsingfors den 8 juni 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Leena Luhtanen*



Till regeringen

från Ålands lagting

1. Inledning

När Finland blev medlem av Europeiska unionen (EU) överfördes en del av landets beslutsbefogenhet till EU. För att kompenseras för denna kompetensöverföring har Finland, liksom övriga medlemsstater, tilldelats en stadigvarande representation i unionens beslutsfattande organ.

Medlemsstaterna är företrädare i rådet, även om en medlemsstats talerätt också kan utövas av en person på ministernivå som representerar en delstatsregering eller motsvarande organ. Medlemsstaterna och deras nationella företrädarkvoter utgör även de grundläggande enheterna inom systemet för val till Europaparlamentet, och de har rätt att besluta vilka som skall utnämnas till poster vid kommissionen och Europeiska gemenskapernas domstolar. Enligt huvudregeln är medlemsstaterna också ansvariga för genomförandet av EG-rätten. Vidare har medlemsstaten enligt EU:s rättsskyddssystem privilegierad ställning som kärande bland annat i det avseendet att rätten att få lagenligheten hos unionens rättsakter prövad av gemenskapens domstol är begränsad till institutionerna och medlemsstaterna.

Unionens uppbyggnad är inte anpassad till att tillvarata självstyrande regioners intressen. Förhållandet mellan EU:s centrering på stater och den självstyrelse för regioner med lagstiftningsbehörighet som baserar sig på medlemsstaternas nationella författningar har visat sig vara problematisk. Utsträckandet av EU:s behörighet leder till att de självstyrande regionernas behörighet undermineras dels i förhållande till unionen, dels i förhållande till medlemsstatens centralmakt. Trots att dessa regioner har överlåtit en del av sin beslutsbefogenhet till unionen har de sällan kompenseras med representation inom de beslutsfattande organen. Lagstiftande regioners ställning inom EU har till stor del förblivit en nationell fråga som skall lösas inom de olika medlemsstaternas interna lagstiftning.

Genom självstyrelselagen har landskapet Åland ett långt utvecklat självstyre som innefattar överförd lagstiftnings- och förvaltningsmakt från riksdag och regering. Då landskapet tillsammans med resten av landet godkände anslutningen till EU överfördes även en betydande del av denna lagstiftningskompetens till unionen. Landskapets ställning som ett självstyrt område är också grunden till att ett särskilt protokoll om Åland fogades till Finlands anslutningsfördrag. I protokollet erkänns uttryckligen Ålands särställning enligt folkrätten som en grund för de undantag protokollet reglerar.

Trots speciallösningarna i Finlands anslutningsfördrag har följderna av EU-medlemskapet varit problematiska för landskapet Åland. Flera av problemen togs upp och löstes också i den senaste ändringen av självstyrelselagen som trädde i kraft den 1 juni 2004 (68/2004). De mest väsentliga problemen kvarstår dock när det gäller landskapets inflytande i EU-processen. Även i de förhandlingar som lett fram till föreliggande förslag till Europeiska unionens konstitutionella fördrag har landskapet framfört vissa krav. Vid dessa förhandlingar har det dock stått klart att de krav på inflytande som framförts av de lagstiftande regionerna inte kommer att tillgodoses på fördragsnivå. Det verkar osannolikt att detta skall ändras även om fördraget som sådant nu kan komma att omförhandlas innan det träder i kraft.

De krav som landskapet fört fram som mest angelägna är en plats i Europaparlamentet, talerätt inför Europeiska gemenskapens domstol (EG-domstolen) samt deltagande i övervakningen av subsidiaritetsprincipen.

2. Nuläge

2.1. Åländsk representation i Europaparlamentet

Fördelningen av platserna i Europaparlamentet mellan medlemsstaterna regleras i EU:s grundfördrag. Enligt Nice-fördraget minskas antalet ledamöter för Finland från 16 till 13 men genom en avvikelse i samband med unionens utvidgning har Finland 14 ledamöter under valperioden 2004–2009.

Det finns exempel på medlemsstater som tillämpar en valkretsindelning som garanterar regioner eller minoritetsgrupper representation i Europaparlamentet. I Belgien har den tyskspråkiga gemenskapen, som även har lagstiftningskompetens på vissa områden, tilldelats en av landets platser i parlamentet. Befolkningmässigt är den tyskspråkiga gemenskapen i Belgien proportionellt sett endast obetydligt större än Åland (0,6 procent av befolkningen bodde år 2000 i gemenskapen medan Ålands andel av hela Finlands befolkning utgör ca 0,5 procent). Ett annat exempel är Danmark som överlät ett av sina mandat i Europaparlamentet åt det självstyrda Grönland, som sedermera utträdde ur EU.

I motsats till ovanstående exempel har Finland inte givit det självstyrda Åland något av landets mandat i Europaparlamentet. Då man reglerade valet av Finlands representanter beslöt att hela landet skulle utgöra en enda valkrets. I regeringens proposition (RP 351/1994 rd) poängterades dock att landskapet Åland innehar en särställning som baserar sig på (den då gällande) regeringsformen och som har garantier även i internationell rätt. För att även Åland skulle kompenseras för förlusten av lagstiftningskompetens till EU ansågs det befogat att genast inleda förhandlingar med unionen om att Finland skulle tilldelas en extra plats i Europaparlamentet. Därmed klargjorde den dåvarande regeringen att en åländsk representation är konstitutionellt berättigad.

Vid tre olika tillfällen har också Ålands lagting i samband med godkännandet av fördrag påtalat att det förutsätter att Ålands folk tillerkänns rätt att välja en egen ledamot till Europaparlamentet (anslutningsfördraget 1994, Amsterdamfördraget 1998 och Nicefördraget 2002).

Det är sålunda fortfarande motiverat att landskapet Åland får en företrädare i Europaparlamentet. I takt med att mer makt överförs från medlemsstaterna till unionen inte bara kvarstår utan ökar behovet av en sådan representation. Behovet förstärks ytterligare i takt med att Europaparlamentet kontinuerligt stärker sitt inflytande i unionens beslutsprocess. Ett antagande av det konstitutionella fördraget i föreliggande form eller efter ändringar skulle innebära att de nationella parlamentens inflytande skulle förstärkas men att motsvarande inflytande inte skulle ökas för Ålands lagting.

2.2. Talerätt för landskapet inför EG-domstolen

Enligt den nya 59c § som infördes i självstyrelselagen vid den senaste ändringen skall landskapsregeringen tillsammans med riksmyndigheterna bereda innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av kommissionen angående brister vid fullgörandet av medlemsstatens skyldigheter enligt grundfördraget, till den del fullgörandet av skyldigheterna hör till landskapets behörighet. Detta hänför sig till situationer då kommissionen har tillställt Finland en officiell anmärkning eller ett motiverat yttrande, där kommissionen har ansett att Finland inte har uppfyllt någon skyldighet och det enligt behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket skulle ankomma

på landskapet att uppfylla den skyldighet som avses i kommissionens ställningstagande.

Enligt samma paragraf skall landskapsregeringen och riksmyndigheterna i sådana ärenden tillsammans bereda de ställningstaganden som Finland framför vid EG-domstolen. Detta avser beredningen av de olika slags skrivelser, bemötanden och andra ställningstaganden som Finland presenterar vid domstolsbehandlingen. Enligt motiveringen (RP 18/2002) skall Finlands ställningstaganden i dylika fall bygga på en gemensam beredning, där landskapets och rikets synpunkter skall vägas mot varandra och vid behov sammanjämkas. Fastän Finlands regering i sista hand beslutar om innehållet i Finlands svar och ställningstaganden i fördragsbrottsärenden som gäller landskapet, skall man när svar och ställningstaganden bereds fästa särskild uppmärksamhet även vid landskapets rätt att försvara sig. Till exempel i en situation där kommissionen anser att landskapslagstiftningen strider mot EG-rätten, bör det av Finlands ställningstaganden i allmänhet framgå på vilken grund landskapsregeringen anser att landskapslagen är förenlig med EG-rätten, även om riksmyndigheterna har samma uppfattning som kommissionen angående tolkningen av EG-rätten.

2.3. Landskapets deltagande i subsidiaritetskontrollen

Enligt subsidiaritetsprincipen skall EU på de områden där den inte har exklusiv befogenhet agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av dess omfattning eller verkningar, bättre kan utföras av unionen.

I förslaget till konstitutionellt fördrag ingår ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt protokollet skall kommissionen och Europaparlamentet översända sina utkast till lagstiftningsakter och ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de sänds till unionslagstiftaren. Rådet skall översända sådana utkast som kommer från en grupp medlemsstater eller från domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken. När ett utkast har antagits skall Europaparlamentet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten.

De nationella parlamenten skall sedan ha möjlighet att inom en viss tid tillställa Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte följer subsidiaritetsprincipen. Det nationella parlamentet skall i förekommande fall samråda med regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.

Respektive EU-institution skall ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Varje parlament förfogar över två röster, fördelade med hänsyn till det nationella parlamentariska systemet. I ett nationellt tvåkammerssystem skall var och en av de båda kamrarna förfoga över en röst. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten lämnar motiverade yttranden om att utkastet till lagstiftningsakt inte respekterar subsidiaritetsprincipen, skall utkastet omprövas. Efter omprövningen kan respektive EU-institution besluta att antingen stå fast vid sitt utkast eller att ändra eller dra tillbaka det. Ett sådant beslut skall vara motiverat.

3. Bedömning av nuläget och föreslagna ändringar

3.1. Åländsk representation i Europaparlamentet

3.1.1. Konstitutionella utgångspunkter

Landskapets deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden uppväger inte det faktum att Åland i likhet med Finland har överlåtit stora delar

av sin kompetens att självständigt besluta om sina angelägenheter till unionen. Bara genom en egen representation har landskapet en faktisk möjlighet att tillvarata sina intressen. Det är oskäligt att landskapet Åland, som på grundlagsenlig nivå garanterats en rätt att självständigt fatta beslut om sina inre angelägenheter, i fråga om EU-ärenden som berör samma ämnesområden är utan en direkt påverkningskanal.

Lagstiftningskompetensen i Finland är delad mellan riksdagen och lagtinget enligt grundlagen och självstyrelselagen. Enligt 3 § självstyrelselagen företräds Ålands folk av dess lagting. Ålands konstitutionella ställning är genom självstyrelselagen betydligt starkare än andra lagstiftande regioners ställning i Europa.

I jämförelse med lagstiftande regioner i federala stater i Europa, där ett tvåkammerssystem ofta tillämpas, är landskapets inflytande på den nationella EU-politiken begränsat, detta trots att många delstater endast har en delegerad lagstiftningsmakt medan självstyrelselagen delar makten mellan riket och landskapet. I Finland har den åländska befolkningens demokratiska inflytande i frågor som faller under rikets behörighet ordnats genom att Åland tillförsäkrats ett mandat i riksdagen. Åland har med andra ord ett klart begränsat inflytande över den nationella EU-politiken i jämförelse med de flesta övriga lagstiftande regionerna i EU.

Av dessa orsaker och med beaktande också av att Ålands talan inför unionens organ, även i angelägenheter som hör till självstyrelsens kompetensområde, på grund av unionens grundstruktur förs av statsmaktens företrädare är det motiverat och nödvändigt att landskapets inflytande i EU-frågor bör ökas genom representation i Europaparlamentet på samma sätt som Åland tillförsäkrats ett mandat i Finlands riksdag.

3.1.2. Demokrati- och legitimitetsaspekter

Självstyrelselagens delning av den politiska makten mellan riket och landskapet leder till att riksdagen och regeringen inte kan företräda Ålands befolkning i frågor som hör till självstyrelsen. Åland har dessutom egna, från det övriga Finland fristående politiska organisationer. Partierna i det övriga Finland och de representanter som väljs genom detta partiväsende kan inte anses representera det åländska folket. Den åländska befolkningen står därmed i frågor som överförs från självstyrelsens behörighetsområde till den europeiska nivån utan egentlig egen representation. De rikstäckande partierna har inte någon demokratisk förankring i landskapet och de har därmed inte heller någon anledning att formulera en särskild politik som rör åländska angelägenheter. Frågan om åländsk representation i Europaparlamentet är med andra ord ytterst en demokratifråga. En åländsk representant i Europaparlamentet skulle ge ålänningarna möjligheter att utkräva ansvar av den folkvalda politikern och den politiska grupp som han eller hon representerar, vilket är ett viktigt led i förverkligandet av demokratin.

En åländsk representation i Europaparlamentet skulle vidare på ett avgörande sätt bringa Europafrågorna närmare den åländska befolkningen. Ålänningarna skulle få en egen kanal till parlamentet och medborgarnas insyn i gemenskapens beslutsprocesser skulle öka. Därmed kommer platsen i Europaparlamentet att bidra till en ökad förståelse för Europasamarbetet och medlemskapet i unionen skulle på ett helt annat sätt än hittills vinna legitimitet hos befolkningen.

Befolkningen på Åland är visserligen liten men representationen i Europaparlamentet står inte heller i direkt proportion till medlemsstaternas befolkningensmängd. Inom EU råder ett synsätt enligt vilket en avvägning görs mellan å ena sidan medlemsstaternas befolkningensmängd och å andra sidan en jämn och lika fördelning mellan självständiga medlemsstater vars konstitution och självbestämmanderätt respekteras. Enligt lagtingets mening

skall ett motsvarande synsätt appliceras på förhållandet mellan riket och landskapet i fråga om representation i Europaparlamentet.

3.1.3. Lagtingets förslag

Lagtinget föreslår att landskapet Åland skall utgöra en egen valkrets vid Europaparlamentsval medan resten av landet utgör en valkrets. Genom en ändring av vallagen införs bestämmelser för förrättandet av *valet* i landskapet. Det föreslagna förfarandet är snarlikt det som tillämpas vid riksdagsval.

I självstyrelselagens 68 § anges att landskapet Åland vid riksdags- och presidentval utgör en egen valkrets. Bestämmelsen kan inte anses vara något hinder för att landskapet skulle utgöra en egen valkrets även vid Europaparlamentsval. Däremot bör paragrafen ändras i samband med nästa ändring av självstyrelselagen.

3.2. Talerätt för landskapet inför EG-domstolen

Landskapet har inom ramen för sin behörighet redan en viss rätt att föra talan inför EG-domstolen med stöd av 59c § i självstyrelselagen. Denna talerätt bygger dock på en samverkan med riksmyndigheterna där landskapets och rikets ställningstaganden skall vägas samman och där riksmyndigheterna har den slutliga beslutanderätten. Det här innebär i praktiken att landskapets möjligheter att försvara sig är begränsade främst i sådana situationer där riket stöder kommissionens ställningstagande.

De villkor som uppställs för att fysiska och juridiska personer skall kunna påbörja en talan medför att landskapsregeringen inte kan väcka en talan som avser ogiltigförklarande av en generellt tillämplig lagstiftningsakt antagen av unionens institutioner, eftersom självstyrande områden inte anses vara direkt berörda av dessa. Landskapet genomför ett stort antal direktiv och ofta medför dessa direktiv lagstiftningsåtgärder inom ramen för landskapets behörighet. Med avseende på dessa situationer är landskapet hänvisat till medlemsstaten i sin helhet, om landskapet vill initiera en juridisk prövning av rättsakernas lagenlighet. Det är även möjligt att landskapsregeringen vill utnyttja Finlands möjlighet att påbörja en passivitetstalan eller att intervensera i ett mål där Finland inte är part.

Rätten för landskapet att föra sin egen talan inför EG-domstolen förutsätter reglering i självstyrelselagen. Landskapets rätt att agera fristående från riksmyndigheterna bör stärkas när det gäller ärenden där talan har väckts av kommissionen om genomförande av EG-rätten. Det finns naturligtvis ett riksintresse av att medlemsstaten Finland uppträder konsekvent i sin juridiska argumentation inom EU. Riket har emellertid inte några konstitutionella förutsättningar att tvinga landskapet att stifta landskapslagar. Landskapet ansvarar gentemot riket för standardbelopp eller vite som EG-domstolen dömt finska staten att betala, men enbart till den del en åtgärd eller försummelse från landskapet är orsak till domen. Eftersom landskapet har påförts en skyldighet att i sista hand ansvara för en fällande dom måste landskapets rätt att försvara sig anses väga mer än rikets intresse av konsekvens i den juridiska argumentationen.

Dessutom bör landskapet ha rätt att kräva att Finland skall använda sin möjlighet att väcka talan såväl när det gäller EG-rättsakters lagenlighet som passivitetstalan och intervention. Landskapet har för avsikt att initiera en ändring av självstyrelselagen för att genomföra ovan nämnda förslag.

3.3. Landskapets deltagande i subsidiaritetskontrollen

Även om det konstitutionella fördragets subsidiaritetsprotokoll garanterar att riksdagen samråder med Ålands lagting kan inte förfarandet anses respektera riksdagens och lagtingets ställning i självstyrelsesystemet eftersom

det innebär att lagtinget inordnas under riksdagen. Enligt självstyrelselagen företräds Ålands befolkning av lagtinget på självstyrelsens behörighetsområden och riksdagen kan inte företräda Ålands befolkning vid subsidiaritetsövervakningen till den del den rör frågor som faller inom lagtingets behörighet.

Vid den vidare behandlingen av det konstitutionella fördraget bör man i första hand sträva efter att omförhandla protokollets innehåll så att lagstiftande regioners rätt att delta i subsidiaritetsövervakningen tillgodoses. Om detta inte är genomförbart krävs en ändring av självstyrelselagen i samband med att det konstitutionella fördraget träder i kraft. Ändringen skulle gälla att riksdagen förbinder sig att när lagtinget så önskar och då ärendet berör landskapets behörighet, använda sig av den ena av de två röster som riksdagen förfogar över.

Lagtext

Med hänvisning till det ovan anförda och med stöd av 22 § självstyrelselagen föreslår Ålands lagting att regeringen skall förelägga riksdagen följande lagförslag:

L A G om ändring av vallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vallagen av den 2 oktober 1998 (714/1998) 7 § 1 mom., 31 §, 163 § 1 mom. och 165 § 3 mom., av dessa lagrum 163 § 1 mom. sådant det lyder i lag 218/2004, samt
fogas till lagen nya 166a och 178a § som följer:

7 §

Valkretsar vid övriga val

Vid presidentval utgör landet en valkrets. Vid Europaparlamentsval är landet indelat i två valkretsar så att landskapet Åland utgör en valkrets och det övriga landet en valkrets, varvid landskapet Ålands valkrets är densamma som vid riksdagsval. Vid det tekniska förrättandet av dessa val följs valkretsindelningen vid riksdagsval enligt vad som bestäms nedan.

31 §

Myndighet som behandlar kandidatansökningar

Kandidatansökningarna behandlas

- 1) vid riksdagsval av valkretsnämnden,
- 2) vid presidentval av Helsingfors valkretsnämnd,
- 3) vid Europaparlamentsval av Helsingfors valkretsnämnd och landskapet Ålands valkretsnämnd,
- 4) vid kommunalval av den kommunala centralvalnämnden.

163 §

Antalet ledamöter och deras mandatperiod

I Finland skall väljas 14 ledamöter av Europaparlamentet, av vilka en skall väljas inom landskapet Ålands valkrets. Mandatperioden är fem år.

165 §

Rätt att ställa upp kandidater

Med undantag av kandidater uppställda i landskapet Ålands valkrets, är de uppställda kandidaterna kandidater i hela landet förutom Åland.

166a §

Kandidatuppställning och maximalt antal kandidater i landskapet Ålands valkrets

Inom landskapet Ålands valkrets har en valmansförening som för Europaparlamentsvalet har bildats av minst 30 röstberättigade i valkretsen rätt att ställa upp en kandidat till Europaparlamentet. Två eller flera valmansföreningar har rätt att bilda en gemensam lista. Kandidaterna på den gemensamma listan får vara högst fyra.

I övrigt gäller i landskapet Ålands valkrets i fråga om bildande av valmansförening, valmansföreningens kandidatansökan, bildande av gemensam lista och avgivande av anmälan om gemensam lista i tillämpliga delar vad som i denna lag bestäms om dessa saker. De myndighetsuppgifter i an-

slutning till kandidatuppställningen som för landet i övrigt sköts av Helsingfors valkrets nämnd skall i landskapet Ålands valkrets skötas av landskapet Ålands valkrets nämnd.

178a §

Uträkning och fastställande av valresultatet i landskapet Ålands valkrets

Med avvikelse från vad som anges i 178 § behöver inte landskapet Ålands valkrets nämnd meddela Helsingfors valkrets nämnd de för landskapets kandidater fastställda röstetalen och antalet röster som avgetts vid valet i landskapet.

Förutom när det gäller kungörelse av valresultatet skall de uppgifter som enligt 179–182 § sköts av Helsingfors valkrets nämnd inom landskapet Ålands valkrets skötas av landskapet Ålands valkrets nämnd. Landskapet Ålands valkrets nämnd skall dock meddela valresultatet till Helsingfors valkrets nämnd för kungörelse i Finlands författningssamling.

Denna lag träder i kraft den ... och tillämpas från och med 2009 års val till Europaparlamentet.

Helsingfors den ...

Mariehamn den 28 april 2006

Barbro Sundback
Talman

Viveka Eriksson
vicetalman

Johan Ehn
vicetalman