

Inkeri Ahonen

IMPLEMENTERINGEN AV INTERNATIONELLA
NATURVÅRDSFÖRDRAG I FINLAND OCH PÅ ÅLAND

Avhandling Pro-gradu
Handledare: Markku Suksi
Rättsvetenskap vid fakulteten för
samhällsvetenskap och ekonomi
Åbo Akademi
Åbo 2017

Innehåll

1	INLEDNING	1
1.1	Internationella fördrag inom Ålands behörighetsområde	1
1.2	Avgränsning.....	4
1.3	Material.....	6
1.4	Metod.....	7
1.5	Frågeställningarna.....	7
2	IKRAFTTRÄDANDE AV INTERNATIONELLA FÖRDRAG I FINLAND OCH PÅ ÅLAND	10
2.1	Ikraftträdande av internationella fördrag i Finland.....	10
2.2	Ikraftträdande av internationella fördrag på Åland.....	11
2.2.1	Allmänt.....	11
2.2.2	Bestämmelser i olika självstyrelselagar om Ålands behörighetsområden och godkännande av internationella fördrag	14
2.2.3	Avvikelse från självstyrelselagen	19
3	BIFALLSBESLUTET ENLIGT 59 §	22
3.1	Bifallsbeslutets juridiska innebörd.....	22
3.2	Blir rikslagen en åländsk blankettlag?	28
3.3	Kan rikslagarna om ikraftträdande uppfattas som överenskommelseförordningar?	29
3.4	Ikraftsättandelagarnas ställning i riket.....	30
3.5	Kan justitieministeriets och lagtingets praxis anses som sedvanerätt?.....	32
3.6	Straffbestämmelser gällande ikraftsättandelagar	33
3.7	Eventuell förskjutning av lagstiftningsmakt mellan riket och Åland	35
3.8	Fördragets normhierarkiska ställning	37
3.9	Är alla fördrag som Åland har gett sitt bifall till i kraft i sin helhet?	39
4	INTERNATIONELLA FÖRDRAG INOM NATURVÅRDSOMRÅDET	42
4.1	Bakgrund.....	42
4.2	Konvention angående reglementering av valfångsten från 1931 och internationell konvention om reglering av valfångsten från 1946.....	43
4.3	Stadgar för internationella unionen för naturskydd från 1948 (IUCN)	45

4.4	Konvention om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (Ramsarkonventionen)	47
4.5	Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv från 1972.	48
4.6	Konvention om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan från 1973 (CITES-konventionen)	50
4.7	Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö från 1979 (Bernkonventionen)	54
4.8	Konvention om skydd av flyttande vilda djur från 1979 (Bonnkonventionen)	57
4.8.1	Huvudkonventionen	57
4.8.2	Avtal till skydd för småvalar från 1992 (ASCOBANS-avtalet).....	59
4.8.3	Överenskommelse om skydd av fladdermöss i Europa från 1991 (Eurobats)	61
4.8.4	Avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar från 1996 (AEWA)	62
4.9	Antarktiskfördraget från 1959 och konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis från 1980	65
4.10	Konventionen om biologisk mångfald från 1992 (Biodiversitetskonventionen)	67
4.10.1	Huvudkonventionen	67
4.10.2	Cartagenaprotokollet om biosäkerhet från 2000	69
4.10.3	Nagoyaprotokollet om genetiska resurser från 2010.....	72
4.11	Konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö från 1992 (HELCOM-konvention)	74
4.12	Europeiska landskapskonventionen från 2000	75
5	AVSLUTNING	78
	Källor.....	i

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Rättsvetenskap vid fakulteten för samhällsvetenskap och ekonomi	
Författare: Inkeri Ahonen	
Arbetets titel: Implementeringen av internationella naturvårdsfördrag i Finland och på Åland	
Handledare: Prof. Markku Suksi	Handledare:
<p>Abstrakt:</p> <p>Ålands roll med avseende på de åtaganden som följer av de internationella fördrag som Finland ingått, har varit till viss mån oklar enligt alla de tre självstyrelselagar som har varit i kraft sedan 1920. Åland saknar internationell rättskapacitet och internationell rättshandlingsförmåga att självständigt ingå internationella fördrag. Ändå borde inom Ålands lagstiftningsbehörighetsområden endast lagtinget (tidigare landsting) haft rätt att implementera fördrag genom införlivande av nationell lagstiftning. Enligt den första självstyrelselagen hade dock riket uteslutande rätt att stifta de lagarna som föranleddes av ett internationellt fördrag, även när det gällde Ålands behörighetsområden. Detta ledde till ett allvarligt behörighetsläckage från Åland till riket. Behörighetsläckaget hindrades i självstyrelselagar av 1951 och 1991 med bestämmelser om att lagtinget måste ge sitt bifall, först bara till en lag, och senare även till vilken som helst författning, som satte fördraget i kraft i riket, såvitt fördraget berörde Ålands behörighetsområde. Dessa bestämmelser har i sin tur kritiserats för att de har begränsat rikets lagstiftningsbehörighet och suveränitet, och dessutom kan leda till att Finland folkrättsligt bryter mot fördraget om det inte följs på Åland.</p> <p>Spår av denna juridiska dragkamp syns i den diffusa formuleringen av nuvarande självstyrelselagens 59 § om lagtingets bifall till fördrag, samt i tolkningen av paragrafens juridiska följder. Lagtingets bifallsbeslut har dels tolkats så att det sätter i kraft bara fördraget och att Åland måste utfärda all materiell lagstiftning själv, dels har man ansett att bifallsbeslutet faktiskt sätter i kraft riksförordningen eller -lagen om fördragets ikraftträdande på Åland. Sådana införlivningslagar uppfattas som blankettlagar i Finland, och det är oklart om de får samma status även i den åländska rättsordningen som följd av bifallsbeslutet.</p> <p>Den analys som har utförts i denna avhandling visar att vissa drag i förfarandet kring bifallsbeslutet tyder på tänkandet, att man faktiskt kan sätta i kraft en rikslag på Åland med lagtingets bifall. En del av processen tyder på tänkandet att bifall endast sätter i kraft fördraget. Det som gäller i båda fall är att landskapsregeringen måste förverkliga fördragets och införlivningslagarnas konkreta åtaganden, t.ex. upprätta tillstånds- och anmälningsförfaranden eller införa lagskydd för arter och biotoper. Det går dock inte att ställa krav på enskilda på grund av införlivningslagar i någotdera fallet.</p>	

Det juridisk rätta skulle dock vara att formulera bifallsbeslutet så att det tydligt ges till fördragets ikraftträdande inom Ålands behörighetsområden. Om det är aktuellt att sätta i kraft fördragsrelaterad rikslagstiftning på Åland borde det utfärdas som en normal blankettlagstiftning med lagstiftningskontroll.

Tjugo naturvårdsrelaterade fördrag, som Finland har ingått under de tre självstyrelselagarna, som har varit i kraft, har undersökts i denna avhandling. Sjutton av de konstaterades vara i kraft på Åland, men implementeringsåtgärder har vidtagits endast i anledning av fem EU-direktiv, som implementerar vissa av fördragen på EU-nivå. Åtgärder direkt på grund av fördrag eller som nationella preciseringar av de EU-förordningar (t.ex. om ansvariga myndigheter och straff), som införlivar en del av fördragen, har vidtagits i mycket begränsad omfattning.

Nyckelord: Internationellt fördrag – konvention - Åland – självstyrelse – lagting – bifall - lagstiftningsbehörighet – naturvård.

Datum: 30.6.2017.

Sidoantal: 108

Abstraktet godkänt som mognadsprov:

1 INLEDNING

1.1 Internationella fördrag inom Ålands behörighetsområde

Professor Ernst Estlander påpekade 1920 i sin avvikande åsikt om förslaget till Ålands första självstyrelselag, att undantagande av lagstiftningsområden som är reglerade genom internationella fördrag från landskapets kompetens står i strid med stadgandena om att "självstyrelselagen må icke ändras, förklaras eller upphävas, ej heller må avvikelser från dem göras annorledes än med landstingets bifall".¹ Enligt hans åsikt saknade dock detta praktisk betydelse, eftersom de områden som kan tänkas bli föremål för lagstiftning genom folkrättsliga fördrag även annars är förda till rikslagstiftningen.

Det sistnämnda visade sig vara en ansevärd felbedömning: under de kommande 100 år skulle ett stort antal folkrättsliga fördrag ingås, hittills ca 2 900, och ett stort antal av dem hör till Ålands lagstiftningsbehörighetsområden. Estlander hade dock rätt om problematiken gällande inkompatibiliteten av bestämmelserna, och trots att man i båda senare självstyrelselagar har försökt förbättra situationen genom att ge Åland mera bestämmanderätt om internationella fördrag, har man ännu inte klarat av att på ett smidigt sätt kombinera rikets folkrättsliga förpliktelser med integriteten hos Ålands självstyrelse.

Nationellt naturvårdsarbete i Finland styrs idag långt av internationella fördrag om art- och biotopskydd. Det första fördraget, som Finland ingick och som kan anses beröra naturvård var konventionen angående valfångst från 1931. Sedan dess har Finland blivit part till 20 fördrag som på ett eller annat sätt berör naturskydd. Utan dessa fördrag skulle antagligen inte lika många arter och biotoper idag ha lagskydd och antalet olika naturskyddsrelaterade tillstånds- och anmälningsförfaranden skulle vara mindre. Det är inte sannolikt att finska politiker skulle ensam ha vågat införa så stora verksamhetsbegränsningar för naturens skull, om inte också andra länder skulle ha lovat göra detsamma. De internationella fördragen har således höjt naturvårdens standard i Finland och antagligen också i andra länder som är part till dem.

¹ Grundlagsutskottets betänkande till proposition till lag om självstyrelse för Åland 1919, ss. 72–73.

Ålands autonoma ställning betyder bland annat att Åland har egen lagstiftningsbehörighet inom natur- och miljövård. Internationella fördrag är i en sådan situation något problematiska. Om inte någon reservation görs för Ålands del lovar Finlands riksdag och regering vid ratificeringen att hela Finland kommer att följa fördraget och tillämpa dess bestämmelser. Alla de tre självstyrelselagar som har varit i kraft hittills har dock varit tydliga i att endast Ålands lagstiftande organ får utfärda lagar inom Ålands behörighetsområden.

I den första självstyrelselagen löstes problemet så, att riket gavs uteslutande rätt att stifta lagar som föranleddes av ett internationellt fördrag, även inom Ålands behörighetsområden. Detta var dock så stort intrång i Ålands självbestämmanderätt, att i de två senare självstyrelselagar har man försökt täppa till behörighetsläckaget med olika bestämmelser om Ålands rätt att godkänna eller förkasta fördrag, som berör dess behörighetsområden. Detta i sin tur har lett till situationen där det faktiskt är möjligt, att ett fördrag som Finland har ingått inte följs, eller inte ens är i kraft på Åland.

I nuvarande självstyrelselag regleras internationella fördrags ikraftträdande på Åland i 59 §. Enligt denna bestämmelse ska lagtinget ge sitt bifall till den författningen, som sätter de av fördragets bestämmelser i kraft, som hör till Ålands behörighet. Paragrafen är dock så diffust formulerad, att den har tillåtits i alla fall två tolkningar; att bifallsbeslutet sätter i kraft bara fördraget eller att det också sätter i kraft den riksförfattningen, som i riket införlivar fördraget. Om fördraget sätts i kraft enbart med en förordning har denna skillnad inte så stor praktisk betydelse; oavsett om bifallet sätter i kraft förordningen eller fördraget, träder hela fördraget i kraft på Åland, men bara på en övergripande, ramgivande nivå. Konkreta lagstiftningsåtgärder behövs inte vare sig i riket eller på Åland. Om lagtinget däremot ger sitt bifall till rikets införlivningslag, är situationen mera invecklad. En sådan lag sätter i kraft de av fördragets bestämmelser, som hör till området för lagstiftning, alltså kräver konkreta åtgärder, och då är det nödvändigt att veta vilken rättskraft denna rikslag har på Åland. I denna avhandling granskas olika sätt att tolka bifallsbeslutet särskilt när det ges till en lag, samt vilka juridiska följder får de olika tolkningarna.

Även de 20 naturvårdsfördrag, som idag är i kraft i Finland, granskas med avseende på hur de har implementerats i riket, huruvida de är i kraft på Åland och vilka åtgärder har i så fall vidtagits där i anledning av dem. Många av de fördrag som granskas är blandade avtal, som också EU har ingått, och i så fall har EU också utfärdat lagstiftning som är bindande för Åland oavsett om Åland har godkänt fördraget i förhållande till riket. Om Åland inte följer fördrag eller EU-lagstiftningen, är det inte bara ofördelaktigt för den åländska naturen, utan leder även till att Finland folkrättsligt sett inte följer sina åtaganden eller till och med begår fördragsbrott i förhållande till EU.

En ny självstyrelselag är under beredning, och det är önskvärt att man i den fortsätter utveckla och klargöra Ålands roll i ingåendet av internationella fördrag. Hundra år har gått sedan Ernst Estlanders ord ovan, så det är dags att våga tydligt avgöra Ålands roll, rättigheter och skyldigheter gällande internationella fördrag. Farhågor om behörighetsläckage måste öppet diskuteras, så att de inte mera leder till diffusa bestämmelser, som alla får tolka hur de politiskt eller juridiskt vill.

I kapitel 2 beskrivs utvecklingen av bestämmelserna om ikraftträdande av internationella fördrag samt förändringar i Ålands lagstiftningsbehörighetsområden i olika självstyrelselagar. I kapitel 3 diskuteras lagtingets bifallsbesluts juridiska betydelse och följder samt huruvida de rikets införlivningslagar som lagtinget ger bifall till blir en del av åländsk rättsordning. I kapitel 4 genomgås 20 naturvårdsrelaterade fördrag som är i kraft i Finland. Deras genomförande i riket och på Åland beskrivs och eventuell behörighetsproblematik granskas. I kapitel 5 diskuteras och sammanfattas analysens resultat.

Enligt lagen om självstyrelse för Åland (124/1920) samt självstyrelselag för Åland (670/1951) hette Ålands lagstiftande organ Ålands landsting. I samband med att nuvarande självstyrelselag för Åland (1144/1991) trädde i kraft bytte denna organ namnet till Ålands lagting. Orden landsting och lagting används nedan parallellt, beroende på vilken tidsperiod som diskuteras.

1.2 Avgränsning

Denna avhandling pro gradu avgränsar sig till de nedan förtecknade fördragen som Finland har ratificerat och som har som avsikt att bevara biologisk mångfald och att skydda arter och biotoper. Dessa fördrag kan anses höra till naturskydds- och naturvårdsrätten, som t.ex. Hollo definierar som fastställandet av naturresursers rättsliga ställning.²

Avhandlingen avgränsar sig till nationell finsk och åländsk rätt samt folkrätt gällande internationella fördrag inom miljörättens område. Hur de nedannämnda fördragen eventuellt har implementerats med unionslagstiftning granskas inte särskilt. Det är dock behövligt att i viss mån ta upp även EU-direktiv och förordningar, när krav som ställs i dem är sammankopplade med de krav, som ställs på myndigheter direkt till följd av fördragen.

Gällande självstyrelselagar avgränsar avhandlingen sig till bestämmelser, som gäller ikraftsättandet av internationella avtal på Åland samt till bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och Åland. Särskilt granskas sådana fall, där lagtinget/landstinget har gett sitt bifall till en lag som sätter i kraft fördragets innehåll i Finland, eftersom detta kan anses vara mera problematiskt än att ge bifall till en presidentens förordning om ikraftsättandet. Det sistnämnda medför nämligen inte lagstiftningsbehov vare sig i riket eller på Åland, eftersom förordningarna endast sätter i kraft de bestämmelser i fördragen som är så allmänna att de inte hör till området för lagstiftning.

Konventionerna som granskas har trätt i kraft i Finland under tre olika självstyrelselagar:

- a) Lag om självstyrelse för Åland (124/1920)
 - Konventionen för reglering av valfångst från 1936 (FördrS 16/1939 och 17/1939).

² Hollo 2009, s. 235.

b) Självstyrelselag för Åland (670/1951)

- Stagdar för internationella unionen för naturskydd och vård av naturresurserna (IUCN) (FördrS 3/1968).
- Internationella konventionen om reglering av valfångsten från 1946 (FördrS 9/1983).
- Konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (Ramsarkonventionen) från 1971 (FördrS 3/1976 och FördrS 4/1976).
- Konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (CITES-konventionen) från 1973 (FördrS 44/1976 och FördrS 45/1976).
- Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen) från 1979 (FördrS 62/1988 och FördrS 27/2006).
- Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) från 1979 (FördrS 29/1986).
- Antarktiskfördraget från 1959 (FördragsS 31/1984).
- Konvention om skydd om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987).
- Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis från 1980 (FördrS 64/1989).

c) Självstyrelselag för Åland (1144/1991)

- Miljöskyddsprotokollet i anslutning till Antarktiskfördraget från 1991 (FördragsS 5/1998).
- Den ovannämnda Bonnkonventionens underavtal:
 - Avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön från 1992 (FördrS 103/1999).
 - Överenskommelsen om skydd av fladdermöss i Europa från 1991 (FördrS 104/1999).
 - Avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar från 1996 (FördrS 9/2000).
- Konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördragsS 2/2000).
- Europarådets landskapskonvention (FördragsS 14/2006).

- Konventionen om biologisk mångfald (biodiversitetskonventionen) från 1992 (FördrS 78/1994).
 - Cartagena-protokollet om biosäkerhet från 2000 (FördrS 130/2004).
 - Nagoya-protokollet om en jämlik och rättvis fördelning av den nytta som användningen av de biologiska genresurserna ger från 2010 (FördrS 45/2016 och FördrS 46/2016).
 - Nagoya-Kuala Lumpur-tilläggsprotokollet om ansvarighet och gottgörelse till Cartagena-protokollet om biosäkerhet från 2010 (Finland deponerade sitt godkännandeinstrument den 25 april 2014).

1.3 Material

Förutom de ovannämnda internationella konventionerna består materialet av den finska och åländska lagstiftning, genom vilken fördragen har införlivats. Särskilt viktiga är de förordningar och lagar som sätter fördragets bestämmelser i kraft i riket som blankettförfattningar. Avgörande roll har också bestämmelserna om ikraftträdande av internationella fördrag samt om behörighetsfördelningen mellan riket och Åland i de tre självstyrelselagar som har varit i kraft.

Förarbeten för självstyrelselagar, införlivningslagar samt annan implementeringslagstiftning granskas för att avgöra lagstiftarens avsikt med respektive bestämmelser. Som hjälp i tolkning används även grundlagsutskottets utlåtanden samt högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden om behörighetsgränsen mellan riket och Åland. Även EU-domstolens och hovrättens domar används i tolkningen.

Ålands behörighet gällande internationella konventioner enligt olika självstyrelselagar har analyserats i rättsvetenskaplig litteratur och dessa analyser används i tolkningen av behörighetstänkandets utveckling under olika självstyrelselagar. Denna litteratur, presidentens framställningar om lagtingets bifall till fördrag samt lagtingets beslut i anledning av dessa framställningar granskas för att avgöra bifallsbeslutets juridiska betydelse.

Många av de granskade fördrag har på EU-nivå införlivats med direktiv och förordningar. Dessa används som material så till vida de krav som EU-lagstiftningen ställer för den åländska lagstiftaren sammanfaller med kraven direkt på grund av fördragen, eller t.ex. domstolen har baserat sina avgöranden i fördragsrelaterade fall på EU-lagstiftningen. Även myndigheters publikationer och nätsidor används för att hämta allmän bakgrundsinformation. Utgångspunkten och ramen för avhandlingen är grundlagens 20 § som fastlår så väl myndigheters som de enskildas ansvar för naturen och dess mångfald.

1.4 Metod

Avhandlingen hör till området för statsförfattningsrätt och även till viss mån folkrätt. Dessutom tillhör de granskade materiella lagarna för det mesta till natur- och naturresursrätt. I avhandlingen tillämpas rättsdogmatiska metoder. Avsikten är att systematisera rättsregler med relevans för Åland gällande införlivning av internationella avtal, samt undersöka om alla ovannämnda internationella fördrag kan juridiskt anses vara i kraft på Åland samt hur de i så fall har genomförts med materiell lagstiftning.

1.5 Frågeställningarna

Ikraftträdande av internationella fördrag på Åland regleras idag i självstyrelselagens (hädanefter Sjl) (1144/1991) 59 §. Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland framgår av lagens 18 § och 27 §. I tidigare Sjl har bestämmelser om internationella fördrag haft en annan lydelse, och även dessa gamla bestämmelser har betydelse för tolkningen av 59 § och huruvida vissa internationella fördrag är i kraft på Åland.

Enligt nuvarande Sjl 59 §:

”Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Står bestämmelsen i strid med denna lag, träder den i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna

och lagen om sättande i kraft av förpliktelsen antas av riksdagen i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen. Gäller bestämmelsen endast det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter, behandlas lagförslaget dock i vanlig lagstiftningsordning i riksdagen.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsregeringen att ge bifall som avses i 1 mom.”

Vad är egentligen lagtingets bifallsbesluts juridiska betydelse? Sätter det i kraft fördragets bestämmelser eller en riksförfattning?

Det finns i alla fall två olika tolkningar om vad lagtinget egentligen ger sitt bifall till, särskilt i de fall när bifall ges till en rikslag, som sätter fördragets materiella bestämmelser i kraft i Finland. Suksi tolkar bestämmelsen så, att lagtinget uttryckligen ger sitt bifall till att den bestämmelsen i fördraget, som faller inom landskapets behörighet eller är i strid med SjöL träder i kraft på Åland, och inte själva riksförfattningen.³ Detta skulle betyda att egna lagstiftningsåtgärder är nödvändiga på Åland även när bestämmelsen har satts i kraft i riket med en lag. Lagtingets beslutets standarsformulering i anledning av 59 § har dock sedan 1970-talet varit ”Lagtinget har...beslutat ge sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i X konvention träder i kraft i landskapet Åland till de delar protokollet faller inom landskapets behörighet.” En annan tolkning är således den som lagtingets bifallsbeslutets formulering tycks ge uttryck för, att bifallsbeslutet faktiskt sätter i kraft en riksförfattning på Åland, även en lag. Bland annat Jyränki verkar godkänna en sådan tolkning.⁴

Båda de ovannämnda tolkningarna av 59 § ger olika rättsliga följder och medför olika juridiska skyldigheter för Åland. Det är synnerligen oklart vad är de fördragsbestämmelsernas eller riksförfattningarnas, som lagtinget har med ett beslut bifallit, normhierarkiska ställning och tillämplighet på Åland. Om bifallsbeslutet sätter i kraft bara fördragets bestämmelser är införlivningsförfattningen i sig inte giltig lagstiftning utan ytterligare lagstiftning måste utfärdas särskilt för att kunna ställa krav på enskilda. Om bifallsbeslutet faktiskt sätter i kraft införlivningsförfattningen, t.ex.

³ Suksi 2005, s. 256.

⁴ Jyränki 2000, s. 33.

införlivningslagen, blir den en del av rättsordningen och eventuellt kan myndigheter på grund av den ställa krav på enskilda.

Det har också framförts åsikter att bifallsbeslutet betyder förskjutning av lagstiftningsmakt från Åland till riket eller vice versa. Denna fråga är nära sammankopplad med det ovannämnda, är bifallsbeslutet ett sätt att anta en blankettlag eller ett sätt att utöva suveränitet?

Konventionerna som granskas och som förtecknas ovan i avsnittet 1.2. har satts i kraft i Finland under alla de tre självstyrelselagar. Frågan är således om de alla är i kraft också på Åland med tanke på bestämmelser om olika självstyrelselagar? Eftersom bestämmelser om ikraftträdande av fördrag har tydligt ändrats i varje självstyrelselag borde dessa systemskiften från Sjl av 1920 till Sjl av 1951 och sedan till Sjl av 1991 lett till förändringar i hanteringen av internationella förpliktelser på Åland.

Ikraftsättande är dock bara första steget i införlivningen av fördrag, så en viktig fråga är också vilken lagstiftning eller annat regelverk har utfärdats i anledning av fördrag i riket och på Åland? Även med tanke på detta är införlivningslagarnas juridiska innebörd viktig. Om de är giltig lagstiftning på Åland så har fördrag i vissa fall implementerats med dem, annars måste man anse att fördraget kanske har satts i kraft på Åland men lämnats utan åtgärder, om inte annan materiell implementeringslagstiftning har utfärdats.

2 IKRAFTTRÄDANDE AV INTERNATIONELLA FÖRDRAG I FINLAND OCH PÅ ÅLAND

2.1 Ikraftträdande av internationella fördrag i Finland

Enligt alla självstyrelselagar som har varit i kraft har förhållandet till utländska makter alltid varit rikets behörighet. Riket representerar således den suveräna staten, som förhandlar om internationella fördrag med andra stater. Det är rikets beslutsfattare, som kan sätta fördrag i kraft i Finland – och om inte en uttrycklig reservation har gjorts för Ålands del har i alla fall andra fördragsparter den uppfattningen att fördraget gäller även Åland.

Enligt grundlagens 94 § krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser, som innehåller bestämmelser, som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Enligt 95 § sätts de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser, som hör till området för lagstiftningen i kraft genom en lag, medan andra förpliktelser sätts i kraft genom presidentens eller statsrådets förordning. Dessa moment inkluderas i praktiken i samma regeringsproposition, där regeringen föreslår dels att riksdagen godkänner fördraget, dels att fördragets innehåll inkorporeras, dvs. att man stiftar en s.k. blankettlag, som helt enkelt deklarerar fördragets innehåll som en del av finsk lagstiftning.⁵ Ibland stiftar riksdagen dock separata materiella lagar, som är lättare för de nationella myndigheterna och domstolarna samt enskilda att följa, dvs. fördraget transformeras. Den nationella lagstiftningen måste vara färdig innan fördraget ratificeras för att försäkra att Finland omedelbart följer fördraget så fort landet formellt blir en part till det.

Så länge fördraget inte alls hör till området för lagstiftning sätts det i kraft enbart genom statsrådets förordning, tidigare genom presidentförordning. Efter riksdagens godkännande får presidenten makt att ratificera fördraget. Ratificeringen gör fördraget

⁵ Jyränki & Husa 2015, s. 301.

bindande enligt folkrätt och riksdagen kan inte mera besluta att inte godkänna det. Staten kan inte ens genom att stifta en lag i grundlagsordning avvika från sin internationella förpliktelse.

Jyränki och Husa konstaterar, att enligt en strängt dualistisk uppfattning kan individen inte vara ett folkrättssubjekt.⁶ Enligt dem blir folkrättens normer direkt tillämpliga hos myndigheter och binder individer först efter ett nationellt genomförande i en form av en nationell författning. Tills det begränsar internationella förpliktelser endast riksdagens, presidentens och regeringens handlingsfrihet. De måste således begränsa även Ålands lagtings och landskapsregerings handlingsfrihet inom de områden som är rikets behörighet. Enligt den gällande självstyrelselagen träder fördrag dock inte i kraft inom Ålands lagstiftningsbehörighetsområde utan lagtingets bifall – följden är således att riksdagen, presidenten och regeringen är ansvariga att även åländska myndigheter agerar enligt fördraget men kan inte tvinga dessa att göra det.

Påföljder för avtalsbrott tilldelas i den internationella rätten genom t.ex. ekonomiska sanktioner, någon motsvarighet till nationella domstolar finns inte. Enligt Jyränki och Husa har kännetecknande för det rättsliga tänkandet efter andra världskriget varit att de internationella förpliktelser till vilken staterna förbinder sig ska tas på allvar.⁷

2.2 Ikraftträdande av internationella fördrag på Åland

2.2.1 Allmänt

Så som kommer fram ovan har Åland inte behörighet att självständigt ingå statsfördrag utan statsfördrag ingås alltid av riksdagen och republikens president. Enligt den nuvarande Sjl 58 § kan landskapsregeringen dock hos behörig myndighet göra framställning om förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser. Detta är dock en möjlighet som Åland verkar ha använt i mycket begränsad omfattning, vilket torde bero på begränsade resurser.

⁶ Jyränki & Husa 2015, ss. 91–92.

⁷ Jyränki & Husa 2015, ss. 91–92.

Enligt den nuvarande SjöL 59 § gäller att om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse innehåller en bestämmelse i en fråga som faller inom landskapets behörighet eller är i strid med självstyrelselagen, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författningen, genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Frågan om bifall till ett fördrag tas upp i lagtinget som presidentens framställning och lämnas till lagtinget enligt SjöL 14 § av landshövdingen. Enligt lagtingsordningen (2011:97) 31 § ska talmannen utan dröjsmål översända en begäran från presidenten om lagtingets bifall till landskapsregeringen för ett yttrande, som bör föreligga när ärendet remitteras till ett utskott. Framställningar tas upp till två behandlingar i plenum. I den första behandlingen av förslaget föredras och debatteras utskottets betänkande, varefter lagtinget fattar beslut om förslagets innehåll. I den andra behandlingen beslutar lagtinget om förslaget ska godkännas eller förkastas. Bifallsbeslutets behandling påminner således behandlingen av landskapsregeringens lagförslag.

I tidigare lagtingsordningar fanns det inte uttryckliga bestämmelser om internationella fördrag, t.ex. enligt landstingsordning (1951:14) för landskapet Åland kunde internationella avtal omfattas närmast av 48 § om utskottsbetänkande angående lagförslag, och enligt landstingsordning (1972:11) av 51 § om till landstinget överlämnade framställning, av 58 § om antagande eller förkastande av lagförslag eller 55 § om bifall till ändring, förklaring, upphävande eller avvikelse från självstyrelselagen. I praktiken tillämpades tre lagtingsbehandlingar om bifallet hämtades för rikslag om ikraftträdande.⁸

Besluten om bifall publiceras i Ålands författningssamling. Lagtingets bifall kan registreras även i riksförfattningen om fördragets ikraftträdande. Av de fördrag som granskas i denna avhandling så har gjorts gällande avtalet om bevarande av afro-urasiska flyttande vattenfåglar, Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, Nagoya-protokollet om en jämlik och rättvis fördelning av den nytta som användningen av de biologiska

⁸ Så gjordes t.ex. vid behandlingen av RP 10/2010-2011.

genresurserna ger.⁹ Däremot har lagtingets bifall till konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan eller Europarådets landskapskonvention inte registrerats i rikets ikraftträdandeförfattning.¹⁰

Så som Suksi konstaterar, blir stadgandena om bifall till internationella fördrag begripliga endast om man beaktar att ärenden som gäller förhållandet till utländska makter har i Sjl 27 § punkt 4 förbehållits rikets behörighet.¹¹ Så är fallet; hela processen gällande fördragens ikraftträdande på Åland har utformats dels av rikets behov att vakta sin suveränitet gällande förhållandet till utländska makter, dels av Ålands behov att hindra behörighetsläckage till riket.

Enligt Suksi upprättar dock stadganden i 59 § en inomstatlig möjlighet till territoriella undantag.¹² Om lagtinget inte skulle ge sitt bifall borde Finland lämna in en territoriell reservation vid ratificeringen av fördraget, så som gjordes t.ex. i samband med Finlands anslutningsfördrag till EU då ett särskilt protokoll, det s.k. Ålandsprotokollet, fogades i anslutningsfördraget.¹³ Protokollet fastslår vissa undantag som ska möjliggöra både den framtida utvecklingen av Ålands självstyrelse och den åländska ekonomins utvecklingsförutsättningar.

⁹Presidentens förordning om ikraftträdande av avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (FördrS 9/2000, FFS 77/2000), Republikens presidents förordning om sättande i kraft av Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet (FördrS 130/2004), lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 129/2004, FFS 578/2004), lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 45/2016, FFS 393/2016), lag om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FFS 394/2016).

¹⁰ Lag angående godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976), presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976, FFS 687/1976), republikens presidents förordning om sättande i kraft av den europeiska landskapskonventionen och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen (FördrS 14/2006) och lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den europeiska landskapskonventionen (FördrS 13/2006, FFS 922/2005).

¹¹ Suksi 2005, s. 253.

¹² Suksi 2005, s. 253.

¹³ Fördrag om Republik Finlands anslutning till Europeiska unionen. Europeiska gemenskapens officiella tidning från 29 augusti 1994, protokoll 2.

Enligt Suksi gör man ofta så, att man under förhandlingarna om fördragstexten med andra stater tar i en bestämmelse om att fördraget inte tillämpas på Åland, men att Finlands regering kan senare ge en förklaring om att fördraget också kan tillämpas på Åland.¹⁴ Sådan procedur verkar dock inte ha tillämpats gällande de fördrag som behandlas i denna avhandling.

Så som även Myntti och Scheinin påpekar, har 59 § skapat en situation där det i princip är möjligt att ett internationellt fördrag är bindande och tillämplig på andra delar av Finland, men inte på Åland.¹⁵ Enligt Myntti och Scheinin är juridiska konsekvenser av en sådan situation oklara.

2.2.2 Bestämmelser i olika självstyrelselagar om Ålands behörighetsområden och godkännande av internationella fördrag

SjL av 1920 var ännu öppet riktad till att upprätthålla rikets suveränitet och bestämmanderätt gällande utrikesförhållanden. Ålands rätt till integritet inom sina behörighetsområden kom på andra plats, eftersom att lagstifta om internationella fördrag var enligt 9 §, punkt 12, rikets behörighet, även om det var fråga om ett område som annars hörde till Ålands behörighet. Endast bestämmelser, som stod i strid med självstyrelselagen krävde Ålands bifall enligt 36 §, som lydde på följande sätt: ”Stadgandena i denna lag må icke ändras, förklaras eller upphävas, ej heller må avvikelser från dem göras annorledes än med landstingets bifall och i den ordning som om grundlag är stadgat.” Detta i sin tur var ett undantag från regeln, att om landstinget enligt självstyrelselagen hade lagstiftningsbehörighet inom ett visst område, hörde denna makt till landstinget fortfarande, även om man skulle i riket ha stiftat en lag om detta område i grundlagsordning.¹⁶

Diskrepansen att riket hade uteslutande rätt att lagstifta om införlivning och implementering av fördrag även inom områden, som annars hörde till Ålands

¹⁴ Suksi 2005, s. 256.

¹⁵ Myntti & Scheinin 1997, s. 138.

¹⁶ Hakkila 1989, s. 691, Erich II, 1925 s. 379

lagstiftningsbehörighet, var tydligen medveten. Enligt Rafael Erich fick 9 § sitt innehåll uttryckligen för att undvika den uppfattningen, att innehållet i ett fördrag med en främmande stat, i det fall det rör området för landskapslagstiftningen, inte skulle bli tillämpligt på Åland innan landstinget har givit sitt bifall.¹⁷ Erich fortsätter med att konstatera, att man ville på det här sättet undvika det onödiga besväret att göra en reservation angående fördragets tillämpning i förhållande till Åland. Enligt Erich betydde detta att såtillvida som fördraget föranleder en lagstiftningsåtgärd, blir inte bara fördragets innehåll i kraft även på Åland, vilket enligt Erich är självklart, utan sträcker dit även de statsinterna påverkningarna, som fördraget har frambringat genom de lagstiftningsåtgärderna det har föranlett.

Även om det ovannämnda förstås garanterade, att Finlands internationella åtaganden blev uppfyllda, visar det sådan nonchalans över Ålands självbestämmerätt som idag skulle vara otänkbart. Ålands behörighetsgränser respekterades bara så långt de inte äventyrade rikets intressen. Eventuellt kan detta förklaras med att Finland som en ny stat ännu var osäker och ängslig inför sin nya roll som en internationell aktör. Antalet internationella fördrag var också ännu mycket litet, så behörighetskonflikten aktualiserades sällan.

Rikslagar, som införlivade och implementerade internationella avtal som härstammar från tiden under SjöL av 1920 kan således anses med självstyrelselagens bemyndigande ha varit i kraft på Åland utan lagtingets medverkan även om det var fråga om Ålands behörighetsområde. Enligt Suksi öppnade bestämmelsen dörren för ett allvarligt behörighetsläckage till Ålands nackdel.¹⁸ Erich bekräftar denna tolkning genom att konstatera att fördrag som grund för behörighetsfördelning har sådan påverkan att republikens allmänna lagstiftning sakinnehållsmässigt utvidgas.¹⁹

Miljö eller natur nämns inte särskilt i SjöL av 1920. Ålands första egna naturvårdslag är dock från år 1924, och detta tyder på att detta sakområde ansågs vara Ålands behörighet redan då, eventuellt på grund av att enligt SjöL 12 § 1 mom. ”ägde landstinget i andra ärenden än dem, som i 9 § angivas, antaga landskapslagar”, vilket med andra ord betydde

¹⁷ Erich 1925, s. 381.

¹⁸ Suksi 2005, s. 251.

¹⁹ Erich 1925, s. 381.

att Åland hade residualkompetens. Enligt Castrén-kommitténs betänkande hade även HD gjort det gällande i sitt utlåtande, att ”naturskyddslagstiftningen icke kan hänföras till de i 9 § 2 mom.13 p omförmälda, republiken förbehållna rättsgebit, enär naturskydd icke allenast förutsatts utan även omfattas av tidigare lagstiftning”.²⁰

Även flera andra tangerande, för de fördrag som behandlas i denna avhandling relevanta områden har varit Ålands behörighetsområden nästan från början av självständigheten. Den första åländska lagen om jakt tillkom redan 1925 och bestämmelser om fiske fanns med i den första åländska lagsamlingen från år 1925. Ålands första egna vattenlag, som var en blankettlag, trädde dock i kraft först 1963, men p.g.a. 12 § kan även vattenrätt anses ha varit Ålands behörighet redan från och med 1920.²¹

I 1951 års självstyrelselag (FFS 670/1951) ville man hindra möjligheten att inskränka självstyrelsen utan landskapets samtycke.²² I självstyrelselagens 11 § 2 mom. punkt 19 hänfördes fortsättningsvis ett område, som var reglerat genom internationella fördrag till rikets lagstiftningsbehörighet, men nu ”jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen”. Revisionsnormen i lagens 44 § kompletterade bestämmelsen genom följande skrivning: ”Stadgandena i denna lag må icke ändras, förklaras eller upphävas, ej heller må avvikelser från dem göras annorledes än med landstingets bifall och i den ordning som om grundlag är stadgat.”

Egentligen ändrades inte bestämmelserna så mycket från Sjl av 1920 till Sjl 1951, för landstingets bifall hade ju även enligt Sjl av 1920 36 § behövts till bestämmelser, som betydde ändring, upphävning, eller avvikelser från Sjl. Skillnaden var dock, att nu kunde det, i alla fall i vissa fall, uppfattas som avvikelser från Sjl att fördraget berörde Ålands behörighetsområde. Detta diskuteras närmare längre fram.

Enligt Sainio kunde man från självstyrelselagens synpunkt indela internationella fördrag

²⁰ Å.D. II ss. 131 ff, 134 enligt Castrén-kommitténs utlåtande, s. 207.

²¹ Landskapslag om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland 4 juli 1963.

²² Jyränki 2000, s. 31.

i tre kategorier, nämligen sådana, som skulle sättas i kraft i grundlagsordning, och som därför inte krävde lagtingets bifall (11 § 1 mom: ”Rikets lagstiftande organ tillkommer uteslutande rätt till lagstiftning i ärenden angående stiftande, ändring, förklaring och upphävande av samt avvikelser från de till rikets statsförfattning hörande grundlagar ...”), sådana som av andra skäl krävde riksdagens godkännande, och som således inte heller krävde landstingets bifall (11 § 1 mom: ”... angelägenheter, om vilka beslut enligt regeringsformen icke kan fattas annat än med riksdagens samtycke”) samt sådana som sattes i kraft med en vanlig lag eller förordning och som i vissa fall krävde landstingets bifall (11 § 2 mom: Till rikets lagstiftningsbehörighet hänföres jämväl stiftande av allmän lag eller utfärdande av förordning, då ärendet rör område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen”).²³

Summan av bestämmelserna om rikets lagstiftningsbehörighet enligt 11 § och revisionsnormen i 44 § är således, att lagtingets bifall behövdes enbart till vanliga lagar, som a) satte i kraft internationella fördrag, b) inte berörde Finlands grundlagar eller andra ytterst viktiga nationella angelägenheter, och c) betydde ändring, avvikelser eller upphävande av självstyrelselagen. Även enligt Meres-Wuori stiftades rikslagarna om ikraftträdande av fördrag som berörde Ålands behörighetsområden enligt riksdagsordning (7/1928) 66 och 69 § 1 mom.§, alltså vanlig lagstiftningsordning, förutom när ärendet rörde grundlag.²⁴ Även enligt utrikesutskottet har en vanlig lagstiftningsordning iakttagits i fråga om den s.k. transformeringslagen.²⁵

Av Sainio får man den uppfattningen, att t.ex. lagar som både berörde Finlands grundlagar och samtidigt var i strid med självstyrelselagen inte behövde landstingets bifall. En paradox är också att medan enligt Sjl 11 § bifallsförfarandet kunde vara aktuell enbart för vanliga lagar måste dessa lagar enligt Sjl 44 § behandlas i grundlagsordning så fort de krävde bifallsbeslut. Enligt landstingsordning för landskapet Åland (11/1972) 55 §

²³ Sainio 1972, s. 739.

²⁴ Meres-Wuori 1990, s. 268.

²⁵ Riksdagens utrikesutskottets utlåtande från 1990 om RP 15/1990 rd., s. 21.

måste landstingets beslut angående bifall till eller förslag till ändring, förklaring eller upphävande av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen vid ärendets tredje behandling omfattas av minst två tredjedelar av de angivna rösterna. Således, om man ansåg att det att landstinget ger sitt bifall till en rikslag inom Ålands behörighetsområde är en avvikelse från Sjl, måste bifallsbeslutet även enligt landstingsordningen behandlas i grundlagsordning.

Enligt Sjl 1951 var vattenrätt, jakt och fiske, växtskydd, naturskydd, inplantering av främmande djurarter i landskapet Ålands behörigheter med stöd av 13 § 1 mom. punkter 4, 8 och 18. Så som framkommer ovan, uppfattades bifallsbeslut som rörde dessa områden åtminstone i vissa fall som avvikelser från självstyrelselagen som enligt 44 § i alla fall borde ha behandlats i grundlagsordning.

I den gällande självstyrelselagen har man gett mera bestämmanderätt åt Åland gällande internationella fördrag, eftersom enligt 59 § lagtingets bifall behövs inte bara till en lag, utan även till en förordning. Av utrikesutskottets utlåtande om förslaget till Sjl framgår, att man tillsatte bestämmelsen om att bifall skulle hämtas även till en förordning på grund av att man hade inte kunnat vara säker på att fördraget verkställs, om den innehåller bestämmelser som hör till landskapets lagstiftnings- eller förvaltningsbehörighet, men sätts i kraft i riket bara med en förordning.²⁶ En förordning om fördragets ikraftträdande inför närmast bara principer, som ska iakttas i all verksamhet, inte krav på konkreta åtgärder. Man hade kanske redan då börjat inse, att det inte fanns ett system att kontrollera att Åland verkligen tillämpade principerna i de fördrag som redan var i kraft. Man kanske hoppades, att om Åland själv gör ett beslut om att godkänna ett principiellt ramverk, så är chansen större, att detta ramverk verkligen följs. Enligt Jyränki är 59 § dock en uttrycklig reservation med avseende på det att förhållandet till utländska makter hade förbehållits rikets behörighet.²⁷

Enligt 58 § 2 mom. skall landskapsregeringen underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter, som faller inom

²⁶ Riksdagens utrikesutskottets utlåtande från 1990 om RP 15/1990 rd., s. 21.

²⁷ Jyränki 2000, s. 32.

landskapets behörighet. Mellan 1993 och 2004 hade Sjl 58 § och 59 § litet annan form och ordalydelse som idag, men samma betydelse i alla fall gällande lagtingets bifall och Ålands rätt att underrättas om förhandlingar.²⁸

Enligt Sjl av 1991 18 §, punkterna 10 och 16 hör natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt jakt och fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen till Ålands lagstiftningsbehörighet.

Nedan diskuteras närmare innebörden av två centrala begrepp, som har tolkats olika under olika självstyrelselagar, nämligen avvikelser från självstyrelselagen och lagtingets bifallsbeslut.

2.2.3 Avvikelse från självstyrelselagen

I både Sjl av 1951 och Sjl av 1991 stadgas att landstingets/lagtingets bifall måste hämtas om ett fördrag innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen. Naturvårdsfördragen verkar dock inte ha haft sådant innehåll, att direkt upphävande eller ändring av självstyrelselagen skulle ha varit aktuella. Däremot har rikets myndigheters beslut att antingen hämta eller låta bli att hämta Ålands bifall till ett fördrag i vissa fall grundat sig på begreppet avvikelser från självstyrelselagen, medan detta begrepp har haft olika innebörd under olika självstyrelselagar.

Som ovan konstateras, stadgades i Sjl av 1951 11 §, punkt 19, att man måste hämta lagtingets bifall till en lag, genom vilket fördrag med främmande makt bringades i kraft inom landskapet om i fördraget ingick en bestämmelse som betydde avvikelser från självstyrelselagen. Enligt Meres-Wuori beaktade man inte det att enligt 11 § hörde internationella konventioner helt till rikets behörighet, utan man ansåg i praktiken, att sådana fördragsbestämmelser, som avvek från landskapets lagstiftningsbehörighet också betydde avvikelser från Sjl.²⁹ Detta gällde således de flesta naturvårdskonventioner, eftersom naturvården nu var Ålands behörighetsområde enligt 13 §, punkt 18.

²⁸ Självstyrelselag för Åland 1144/1991 59 §, ursprunglig lydelse av författningen.

²⁹ Meres-Wuori 1990, s. 268.

Det är dock inte klart om man alltid uppfattade ett bifall till en rikslag inom Ålands behörighetsområde som en avvikelse från självstyrelselagen, eftersom i utrikesutskottets betänkande angående propositionen för Sjl av 1991 konstateras att enligt Sjl 1951 skulle landstingets bifall inhämtats till en lag om fördragets ikraftträdande ”också om den inte har stått i strid med självstyrelselagen, men bestämmelser i fördraget hört till området för landskapslagstiftningen”.³⁰

Även Sainio tycks anse att intrång i Ålands behörighetsområde inte utgjorde avvikelse från Sjl. Enligt honom gjorde det en lättnad för rikets lagstiftande organ, när fördrag som gjorde intrång i landstingets behörighet kunde för landskapets del sättas i kraft i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att det inte enligt grundlagar krävdes grundlagsordning.³¹ Man ansåg således inte att det, att fördraget gällde Ålands behörighetsområde, ledde till att fördraget skulle också ha betytt ändring, förklaring, upphävande eller avvikelse från Sjl, som skulle ha krävt landstingets bifall enligt 36 §. I praktiken ansågs dock t.ex. CITES-konventionen utgöra en avvikelse från Sjl på grund av att den berörde Ålands behörighetsområde (se nedan i kapitel 4).

I Sjl av 1991 59 § använde man endast två begrepp; att en bestämmelse i fördraget står i strid med självstyrelselagen (2 mom) eller att fördraget innehåller en bestämmelse, som faller inom lagtingets behörighet (1 mom). Av detaljmotiveringar i förarbeten framgår det dock att med ”i strid med självstyrelselagen” avsågs ändring, upphävande eller avvikelse från självstyrelselagen.³² Att fördraget innehåller en bestämmelse som faller inom Ålands behörighet uppfattas således inte idag som en avvikelse från självstyrelselagen. Bara när fördragets bestämmelse står i strid med självstyrelselagen måste en lag om ikraftträdande godkännas i grundlagsordning, medan när det är fråga om bestämmelse inom Ålands behörighetsområde, kan både riksdagen och lagtinget behandla ärendet i vanlig lagstiftningsordning. Enligt lagstiftningsordning (2011:97) 33 § tas presidentens framställningar upp i två behandlingar i lagtinget.

³⁰ Riksdagens utrikesutskottets utlåtande från 1990 om RP 15/1990 rd., s. 21.

³¹ Sainio 1972, s.738

³² RP (73/1990) rd, s. 93.

Utvecklingen av behandlingen av fördrag verkar ha varit en kompromiss mellan två ändamål; dels ville man öka landskapets påverkningsmöjligheter gällande internationella avtal och hindra lagstiftningsläckage till riket, dels vill man ändå inte att den ökade mängden av lagar, som lagtinget skulle således behöva ge sitt bifall till, skulle alla behövas behandlas i grundlagsordning.³³ Ett sådant pragmatiskt närmandesätt präglar hela processen med lagtingets bifall till fördragens ikraftträdande på Åland. Rikets, Ålands, riksdagens och lagtingets ibland motstridiga intressen har sytts ihop till lagtext och praxis, som försöker tillgodose allas behov samtidigt.

³³ RP (73/1990) rd, s. 93.

3 BIFALLSBESLUTET ENLIGT 59 §

3.1 Bifallsbeslutets juridiska innebörd

Bifallsbeslutets juridiska innebörd är den mest centrala frågeställningen, om man vill förstå på vilket sätt är internationella fördrag i kraft på Åland, och vilka skyldigheter de således medför för myndigheter och för allmänheten. Beroende på vilka juridiska följder bifallsbeslutet får kan en handling vara laglig eller olaglig på Åland.

I både Sjl av 1951 och 1991 används begreppet ”ge sitt bifall” när man stadgar om hur landstinget eller lagtinget godkänner att ett internationellt fördrag träder i kraft på Åland. Det framkommer dock inte entydigt av vare sig någondera Sjl, eller förarbeten till dem, vad man egentligen avser med bifall, och vilka blir bifallets juridiska konsekvenser.

Enligt Bonniers svenska ordbok betyder ”bifall” samtycke, gillande eller erkännande.³⁴ I den motsvarande finska lagtexten används ordet ”hyväksyä”, vilket enligt Statsrådets svenska språknämnd har bred användning. Det kan användas så väl om antagande av lagstiftning som domstolens bifall till en talan eller ett godkännande av ett yrkande eller en ansökan.³⁵ I svenska lagspråket måste man dock använda ett skilt ord för alla de ovannämnda fall, och språknämnden verkar anse att ”bifall” endast används om domstolens bifall till talan eller ett yrkande eller ett bifall till en ansökan eller ett förslag. En lag däremot antas eller ett lagförslag godkänns. Med tanke på det ovannämnda skulle lagtingets bifall således närmast betyda någon typ av beviljande av ansökt förmån (t.ex. att fördraget får träda i kraft även på Åland) eller alternativt ett löst samförstånd med riket om att fördraget är godtagbart.

Enligt Sjl av 1951 11 §, punkt 19 gällde att ”... landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilket fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, ...”. I detaljmotiveringar i förarbeten konstateras att stadgandets syftemål är att reglera landstingets medverkan, ej vid fördragens avslutande, utan i fråga om desammas

³⁴ Malmström mfl. 2002, s. 64.

³⁵ Statsrådets svenska språknämnd 2004, s. 259.

internrättsliga bringande i kraft inom landskapet.³⁶ Däremot finns det ingen precisering i förarbeten om lagstiftaren har menat att bifallet ges endast till att konventionen träder i kraft på Åland eller till att även rikslagen om ikraftsättande träder i kraft på Åland.

Denna sistnämnda tolkning får stöd av en proposition angående självstyrelselag för Åland från 1948; enligt propositionen är rikslagen en blankettlag medelst vilken till lagstiftningsområdet hörande bestämmelser i fördraget bringas i gällande kraft och avser ordnande av fördraget betingade internrättsliga förhållanden.³⁷ Från rikshållet uttrycktes oro att landstingets bifall till en ikraftträdandelag skulle göra landstinget delaktigt i slutandet av fördraget, men från åländsk sida hade uttryckligen framhållits att frågan enbart gäller landstingets internrättsliga medverkan vid utfärdande av blankettlag. Detta tyder på att man tänkte att den rikslag, som landstinget gav bifall till var en blankettlag även på Åland. Användningen av ordet bifall gör dock bestämmelsens innehåll något diffust. Eventuellt var det dock nödvändigt för Ålands representanter att betona, att de inte ville hota rikets bestämmanderätt i utrikesförhållanden, för att överhuvudtaget få med bestämmelser om Ålands medverkan.

I SjL av 1991 59 § har stadgandet om bifall formulerats på ett annat sätt: ”Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.” och ”Står bestämmelsen i strid med denna lag, träder den i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som...”.

I förarbeten finns inte en förklaring om exakt hur lagstiftaren har tänkt att *bestämmelsen träder i kraft om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft* skiljer sig från tidigare SjL:s *bifall till en lag genom vilket fördraget bringas i kraft*, annat än att nu behövs det ett bifallsbeslut även för förordningar. Det enda som konstateras om bifallets konsekvenser är att landskapets lagstiftningsbehörighet, som är

³⁶ RP (1948/38) rd, s. 3.

³⁷ Regeringens proposition angående Självstyrelselagen för Åland 1948, ss. 460–461.

exklusiv för landskapet, delvis begränsas, dvs. lagtinget kan inte under den tiden avtalet är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser.³⁸ Vidare konstateras att godkännandet inte innebär att lagtinget fräntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området.

Även 59 § i SjL av 1991 är således otydlig gällande vad lagstiftaren egentligen har avsett med bifall. Har lagstiftaren egentligen menat, att lagtinget antar riksförfattningen eller har lagstiftaren menat, att riksförfattningen i sig träder inte i kraft, utan endast bestämmelsen i fördraget, och Åland borde helt och hållet vidta egna lagstiftningsåtgärder för att införliva den? Det sistnämnda skulle vara symmetriskt med rikets förfarande som innefattar två skilda steg, nämligen riksdagens godkännande av fördraget och därefter följande lagstiftningsåtgärder.

Även den ovan beskrivna formuleringen i förarbeten att lagtinget kan inte under den tiden avtalet är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser tyder på att lagstiftaren har sett bifallsbeslutet enbart som godkännande av fördragets bestämmelser och eventuella lagstiftningsåtgärder vidtas skilt. Dessutom kan lagtinget enligt SjL 59 § 3 mom. bemyndiga landskapsregeringen att ge bifallet, vilket tyder på att lagstiftaren inte har ansett att bifallsbeslutet är en lagstiftningsåtgärd.

Även det att man använder ordet bifall talar om att det snarast är fråga om samtycke till att bestämmelsen träder i kraft. Detta är också den tolkningen som ter sig som förnuftigast; det skulle vara juridiskt tydligast om bifallsbeslutet sätter de delar av fördraget, som hör till Ålands behörighet i kraft på principiell nivå, men Åland utfärdar all införlivnings- och implementeringslagstiftning själv som landskapslagar.

I praktiken har dock lagtingets bifallsbesluts formulering inte förändrats i och med att SjL av 1991 trädde i kraft år 1993. Med stöd av SjL av 1951 stod det i bifallsbesluten att landstinget ”beslutat giva sitt bifall till att lag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om...träder i kraft på Åland...”.³⁹ Vid tillämpning av SjL 1991 formuleras

³⁸ RP (73/1990) rd, 93.

³⁹ t.ex. ÅFS 1976:62.

beslutet fortfarande ”beslutat ge sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning i ... träder i kraft i landskapet Åland...”.⁴⁰ Detta ger en bild av att de som har varit involverade i beredningen av Sjl 1991 har eventuellt velat ta ett steg vidare och ge lagtinget en verklig makt att sätta i kraft fördrag på Åland, istället för att bara sätta i kraft införlivningslagen, medan lagtinget och lagberedningen (som utfärdar Ålands författningssamling) har fortsatt formulera bifallsbesluten på det gamla sättet.

Lagtinget är dock inte ensam med detta; även presidentens framställningar om lagtingets bifall till ett fördrag har varit enligt Sjl 1951 och är fortfarande vid tillämpning av Sjl 1991 formulerade på motsvarande sätt: ”... föreslås att Ålands lagting ger sitt bifall till att XX lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar XX fördraget faller inom landskapets behörighet.”⁴¹

Att både lagtingets beslut och presidentens framställningar är formulerade så, att lagtingets bifall begärs och ges till att en riksförfattning, till och med en rikslag, träder i kraft på Åland, leder till att lagtinget utan ett egentligt bemyndigande i självstyrelselagen med sitt bifallsbeslut utfärdar lagstiftning. Frågan är då, vad är ett sådant besluts juridiska konsekvenser? Blir rikslagar som är relaterade till internationella fördrag verkligen giltiga på Åland utan den normala lagberedningen samt lagstiftningskontrollen? Lagtinget har sedan 1951 bifallit en stor mängd av presidentens framställningar om ikraftträdande av en rikslag. Med tanke på att Sjl 59 § exakta ordalydelse är lite annorlunda än ordalydelser av motsvarande bestämmelser i tidigare självstyrelselagar och att framställningarnas och bifallsbeslutens formulering i sin tur avviker från de båda ovannämnda är det oklart vilka juridiska följder dessa rikslagar får på Åland.

Bifallsbeslutets betydelse har begrundats tidigare, men utan någon entydig slutsats. Suksi konstaterar, att även om bifallsbeslutet inte formellt sett är ett beslut om stiftande av en lag, får bifallsbeslutet icke desto mindre den följd effekten.⁴² Enligt Suksi får fördragets text efter ett positivt bifallandebeslut giltighet inom Ålands område på den

⁴⁰ t.ex. ÅFS 2016:69.

⁴¹ Så formulerades t.ex. republikens presidents framställning av RP 3/2015–2016.

⁴² Suksi 2005, s. 255.

normhierarkiska nivån, som texten är inkorporerad på, dvs. på lagnivå eller på förordningsnivå, och kan gälla i förhållande till fysiska och juridiska personer. Suksi konstaterar dock också, att bifallsbeslutet i sig inte skapar rättigheter eller skyldigheter för individerna på Ålands område, och utgör således inte en lagstiftningsakt, men bifallsbeslutet är en förutsättning för att en viss av riksdagen stiftad lag eller statsfördrag som riksdagen godkänt ska få rättsliga konsekvenser på Ålands område.⁴³ Fördrag inom Ålands behörighetsområde kan föranleda att separata lagstiftningsåtgärder blir nödvändiga på Åland inom Ålands behörighetsområden.

Jyränki tycks vara av en annan åsikt eftersom han anser, att bifallsbeslutet kan betyda förskjutning av lagstiftningsmakt från Åland till riket.⁴⁴ Dessutom konstaterar han att under SjL av 1991 verkar det ha ansetts tillräckligt att lagtinget genom ett formfritt beslut med kvalificerat majoritet lämnar sitt bifall till att en lag som riksdagen redan har antagit eller till och med enbart till att ett lagförslag som förlagts riksdagen träder i kraft på Åland.⁴⁵ Även Ålandsarbetsgruppen tycks anse att det skulle vara godtagbart att lagtinget med bifallsbeslutet sätter i kraft rikslagar eftersom den skriver att ”om ... fördraget sätts i kraft inte endast med blankettlag utan med en lag eller förordning som innehåller nationella bestämmelser, kan det vara nödvändigt att bifallet uttryckligen omfattar även dessa bestämmelser”.⁴⁶

Också Jyräki och Husa verkar anse att rikslagar faktiskt träder i kraft på Åland efter bifallsbeslutet, eftersom de skriver, att om ett fördrag hör till landskapet Ålands behörighet måste landskapet ge sitt bifall till den författning (lag, förordning) med vilken förpliktelsen sätts i kraft på Åland, samt att om förpliktelsen står i strid med självstyrelselagen måste ikraftträdandelagen antas i riksdagen i inskränkt grundlagsordning, varefter lagtinget med kvalificerad majoritet måste ge sitt samtycke till att lagen träder i kraft på Åland.⁴⁷ Deras tolkning ger dock 59 § delvis en annan innebörd och ordalydelse, än vad som egentligen står i lagrummet.

⁴³ Suksi 2005, s. 256.

⁴⁴ Jyränki 2000, s. 33.

⁴⁵ Jyränki 2000, s. 32.

⁴⁶ Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999, s. 45.

⁴⁷ Jyränki och Husa 2015, s. 302.

Det kan anses att alla de ovannämnda författarna har rätt på sitt sätt. Suksi har rätt i att lagstiftarens mening sannolikt har varit i SjäL av 1991 att bifallsbeslutet endast är ett godkännande av de av fördragets bestämmelser, som hör till Ålands behörighetsområde och ytterligare lagstiftning är nödvändig för att införliva och implementera fördraget. Hans uppfattning får stöd av lagrummets tolkning enligt ordalydelsen, där begreppet ”bestämmelse” syftar till fördraget och dess bestämmelse.

Däremot agerar lagtinget i praktiken enligt Jyränkis och Husas uppfattning. Men får lagtinget göra så, eller är deras bifallsbeslut olagliga eller ogiltiga när besluten inte är i linje med 59 §? En sådan slutsats skulle naturligtvis vara mycket besvärlig om lagtinget medvetet har ansett att bifallsbeslutet tillgodoser lagstiftningsbehovet för införlivning av fördrag. Det skulle betyda att förfarandet gällande varje fördrag som har bifallits borde kontrolleras och i många fall ny införlivningslagstiftning utfärdas.

Enligt grundlagens 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.⁴⁸ Enligt förarbetens detaljmotivering betyder detta att den som utövar offentlig makt alltid skall ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag.⁴⁹ Vidare konstateras att myndigheter kan således inte ha sådan behörighet att utöva offentlig makt, som saknar uttryckligt stöd i rättsordningen. Enligt SjäL av 1991 17 § stiftar lagtinget lagar för landskapet, så den behörighetsgrunden som ovan avses utgörs på Åland även av landskapslagar.⁵⁰

En avgörande fråga är således, om de rikslagarna som lagtinget ger sitt bifall till är sådana författningar som duger som grund för utövning av offentlig makt. Kan myndigheter på grund av dem ställa krav på enskilda och förpliktas de myndigheter att vidta åtgärder?

⁴⁸ Finlands grundlag (731/1999) 2 §.

⁴⁹ RP (1/1998) rd, s. 72.

⁵⁰ Självstyrelselag (1144/1991) 17 §.

3.2 Blir rikslagen en åländsk blankettlag?

Fördrag inom naturvårdsområdet innehåller ofta helt materiella bestämmelser, och rikslagen, som lagtinget ger sitt bifall till är vanligtvis formulerad på följande sätt: ”De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i XXX antagna XXX fördrag gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.” Lagen sätter således konventionen i kraft som en blankettlag.⁵¹ Bestämmelser i fördraget blir då direkt tillämpliga, t.ex. förpliktar myndigheter att vidta åtgärder. Man borde således kunna även ställa helt konkreta krav på enskilda, t.ex. om exporttillstånd enligt CITES-konventionen (se nedan under rubriken ”Internationella fördrag inom naturvårdsområdet”), även om man vanligtvis i riket utfärdar även ytterligare, preciserande nationell lagstiftning.

I strafflagen finns dock inte hänvisningar till sådana här införlivningslagar, så det är tveksamt om domstolar kan använda dem. De har således även i Finland något av platshållarnatur, en snabb åtgärd, som uppfyller folkrättsliga krav i väntan på ”ordentlig” materiell lagstiftning.

Införlivningslagar blir dock en del av rikets rättsordning. Om lagtingets bifall betyder att lagtinget i sin tur sätter den ovannämnda rikslagen i kraft på Åland, också som en blankettlag, borde det vara möjligt att ställa konkreta krav på myndigheter och enskilda på grund av införlivningslagen även på Åland. Det finns inte sådana bestämmelser i självstyrelselagen, som skulle hindra lagtinget från att anta en lag med ett beslut, särskilt när beslutet enligt lagtingsordningen (2011:97) 33 § behandlas i två behandlingar i plenum, precis som förslag till landskapslagar. Dock, om man uppfattar Sjl 59 § endast som bemyndigande att godkänna eller förkasta fördragets bestämmelser är lagtingets beslut att ge sitt till bifall till att en riksförfattning träder i kraft på Åland egentligen något annat än ett beslut enligt 59 §. Snarast påminner det antagande av en lag enligt Sjl 17 och 18 §, även om man i så fall kan anse att termen bifall används felaktigt.

Utfärdande av en åländsk blankettlag betyder normalt, att lagtinget stiftar en landskapslag om tillämpning av riksförfattningar inom landskapet. En blankettlag måste dock stiftas i

⁵¹ Utrikesministeriet 2012, ss. 72 – 74.

normal lagstiftningsordning vilket innebär lagstiftningskontroll enligt 19 § och vanligtvis gör man också olika anpassningar i blankettlagar p.g.a. åländska specialförhållanden. Det utförs inte någon lagstiftningskontroll för ikraftträdandelagar, vilket också kan vara problematiskt. Lagstiftningskontrollen har dock kanske bedömts vara onödig, när rikslagar om ikraftträdande av fördrag antas p.g.a. presidentens framställning.

Införlivningslagar kan emellertid innehålla bestämmelser som ingår i både rikets och Ålands behörighetsområden. Om det för vanliga landskapslagar är mycket noga med att de inte överskrider behörighetsgränsen, borde det vara lika viktigt för lagar som sätts i kraft med ett bifallsbeslut, eftersom de som sagt kan innebära skyldigheter och rättigheter för myndigheter och för enskilda. Införlivningslagar skulle eventuell dock kunna ses som lagar av blandad natur, i vilka man i enlighet med Sjl 19 § 3 mom. för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptar stadganden av rikslagstiftningsnatur.⁵²

Avsaknaden av ordentlig åländsk beredning av införlivningslagar kan ändå vara en nackdel även om Sjl inte ställer krav om lagberedning. Under normal beredning av landskapslagar bearbetas de av landskapsregeringens sakkunniga samt vanligtvis skickas till omfattande remissrundor i förvaltningen och i samhället. Nästan all den kritiska granskningen av lagarnas påverkan på det åländska samhället uteblir när en rikslag sätts i kraft p.g.a. endast ett kort yttrande från landskapsregeringen enligt lagtingsordningens 31 §, och eventuellt hörande av några tjänstemän. Ordentlig beredning av införlivning skulle naturligtvis kräva mycket mera resurser än bara ett bifall till en färdig lag, och sannolikt är resurssnålheten den fördelen, som upprätthåller det nuvarande systemet.

3.3 Kan rikslagarna om ikraftträdande uppfattas som överenskommelseförordningar?

Man skulle eventuellt kunna uppfatta införlivningslagar, som lagtinget ger sitt bifall till, som överenskommelseförordningar. Enligt Sjl 32 § kan genom förordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till

⁵² Suksi 2005, s. 175.

landskapsförvaltningen överförs på en riksmyndighet (överenskommelseförordning). Bifallsbeslutet skulle således betyda att lagtinget godkänner och tar över de uppgifter som det stadgas om i införlivningslagen.

Om man kan tolka bifallsbeslutet som utfärdande av en överenskommelseförordning beror på om man anser att med det överförs existerande förvaltningsuppgifter från rikets myndigheter till åländska myndigheter. Fördraget har ju inte varit i kraft på Åland innan bifallsbeslutet, och således kan man inte anse att det skulle ha föranlett uppgifter, som rikets myndigheter skulle ha skött för Ålands del. Å andra sidan kan det tänkas, att om fördraget redan är i kraft i Finland när lagtingets bifall hämtas och ingen reservation har gjorts för Ålands del, har fördraget faktiskt folkrättsligt medfört skyldigheter som gäller hela Finland. På det sättet skulle man kunna se det som att med bifallsbeslutet överförs existerande skyldigheter till åländska myndigheter.

I SjöL 32 § 3 mom. stadgas dock, att över förslag till överenskommelseförordningar skall utlåtande av Ålandsdelegationen begäras och att överenskommelseförordningar utfärdas av republikens president. Bifallsbeslutet enligt 59 § uppfyller inget av dessa krav. Särskilt det, att utfärdande av överenskommelseförordningar inte alls är Ålands behörighet gör det omöjligt att tolka bifallsbeslutet som ett sådant förfarande.

3.4 Ikraftsättandelagarnas ställning i riket

Vilka skyldigheter medför då blankettlagarna om ikraftträdande av internationella fördrag i riket för myndigheter och enskilda? I riket råder det inte något tvivel om att de utgör relevant lagstiftning, som ska efterlevas.⁵³ Däremot är de mycket svåra att följa. De stadgar ju i princip bara, att de av fördragets bestämmelser, som hör till området för lagstiftning ska gälla som lag. Det behövs juridiska kunskaper att kunna skilja vilka av fördragets bestämmelser då avses, och eventuellt skulle även två juridiskt kunniga personer peka ut delvis olika bestämmelser som ”hörande till lagstiftningens område”. I

⁵³ Utrikesministeriet 2012, s. 72.

förarbeten för landskapskonventionens införlivningslag definieras området för lagstiftning på följande sätt:

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis skall en bestämmelse i ett fördrag eller någon annan bindande förpliktelse anses höra till området för lagstiftningen, om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, om det finns lagbestämmelser den sak som bestämmelsen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland skall lagstiftas om saken. På dessa grunder hör en bestämmelse i en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11 och 12/2000 rd). Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis hör också bestämmelser som indirekt påverkar innehållet i och tillämpningen av materiella avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen själva till området för lagstiftningen (GrUU 6/2001 rd och GrUU 24/2001 rd).⁵⁴

Dock, även om ett fördrag innehåller sådana bestämmelser som enligt det som citeras ovan skulle höra till området för lagstiftning, t.ex. om upprättandet av anmälnings- eller tillståndsförfaranden, är dessa krav vanligtvis så pass allmänt uttryckta att det är svårt att bara på grund av dem utpeka ansvariga myndigheter eller specifika åtgärder som en enskild person har skyldighet att utföra. Även i riket behöver fördrag således normalt transformeras till mera specificerad materiell lagstiftning.

Det måste konstateras således, att blankettlagarna även i riket är ett förenklat sätt att snabbt uppfylla de internationella förpliktelserna, så att mera användbar lagstiftning kan i lugn och ro förberedas. Med tanke på detta spelar det kanske inte så stor roll om lagtingets bifall sätter i kraft dessa lagar på Åland, eller om det endast betyder godkännande av fördragets bestämmelser. Ytterligare implementeringslagstiftning behövs ändå. Ett sätt att minska betydelsen av oklarheter i förfarandet med lagtingets bifall skulle således vara att alltid snabbt utfärda egen landskapslagstiftning om fördrag, så vitt i de finns bestämmelser som hör till området för lagstiftning.

⁵⁴ RP (73/2005) rd, s. 20.

3.5 Kan justitieministeriets och lagtingets praxis anses som sedvanerätt?

Justitieministeriets och lagtingets etablerade kutym att formulera både begäran av bifall och bifallsbeslutet så, att de kan tolkas så att en rikslag träder i kraft på Åland, även om lagstiftaren kanske avsett något annat, kan eventuellt anses utgöra sedvanerätt.

Sedvanerätt är oskrivna rättsregler som kommer från sedvänjor och av domstolarna betraktas som rättsligt bindande regler.⁵⁵ Tidigare domstolsavgöranden kan också benämnas sedvanerätt. Eckhoff ger en längre utredning om begreppets utveckling och innebörd, med slutsats att sedvanerätt är supplerande faktor till skriven lagstiftning och domstolspraxis.⁵⁶ Enligt honom kan även förvaltningspraxis ha betydande vikt på lagtolkningen.

Man skulle således kunna anse att praxis, som idag har pågått under ca 45 år (ÅFS 1973:6 verkar enligt Ålands lagsamling vara det äldsta bifallsbeslutet) har blivit sedvanerätt. Justitieministeriet, presidenten och landstinget/lagtinget har då tillsammans etablerat ett sätt att överföra rikslagar till åländsk lagstiftning även när de gäller åländska behörighetsområden. De skulle genom sedvanerätt påverkat tolkningen av SjL 59 § så att oavsett ursprunglig mening betyder den nu att rikslagen träder i kraft.

Praxisen underlättar och förenklar förstås behandlingen av Ålands deltagande i internationella fördrag både i riket och på Åland. För riket betyder praxisen att även Åland i alla fall till synes uppfyller fördragets förpliktelser så fort lagtinget har gett bifall till ikraftträdandelagen. Landskapet undviker behovet av att bereda och utfärda egen lagstiftning.

Eventuell sedvanerätt som har uppstått innefattar dock inte någon etablerad rättsverkan för de lagar som lagtinget ger sitt bifall till. I alla fall inom naturvårdsområdet har de enligt min egen erfarenhet aldrig använts av myndigheter. Bland i nätet publicerat domstolsmaterial går inte heller att hitta fall, i vilka någon part skulle ha åberopat en införlivningslag antingen i riket eller på Åland. Om sedvanerätt har uppstått gäller den

⁵⁵ Melin 2010, s. 351.

⁵⁶ Eckhoff 2001, s. 268.

således bara ett enkelt sätt för riket att försäkra andra fördragsparter och för Åland att försäkra rikets myndigheter att fördraget har genomförts. Denna eventuella sedvanerätt har således inte stor betydelse, eftersom den inte därtill etablerar konsekvenser för bifallsbeslutet.

Dessutom uppstår sedvanerätt inte särskilt lätt. Till exempel praxis att presidenten vid stadfästandet av landskapslagar alltid följer HD:s utlåtanden när han eller hon fattar beslut om att bruka sin vetorätt hade pågått för ca. 90 år, när den enligt Högsta domstolens president Koskelo ändå inte betydde att dessa utlåtanden skulle ha blivit bindande för presidenten.⁵⁷ Med tanke på det har kanske inte 45 års praxis att formulera bifallsbesluten på ett särskilt sätt inte någon sedvanerättsbildande verkan heller.

3.6 Straffbestämmelser gällande ikraftsättandelagar

Ett område där bifallsbeslutets konsekvenser är oklara är straffbestämmelser gällande de med bifall ikraftsatta införlivningslagar. Enligt SjL av 1991 18 §, punkt 25, är det Ålands behörighet att belägga med straff inom rättsområden, som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Detta betyder att straffbestämmelser borde vara med i en landskapslag. Rikets strafflag (39/1889) gäller på Åland direkt endast till de delar som hör till rikets behörighet.

I många landskapslagar stadgas dock, att strafflagens bestämmelser tillämpas på brott mot den aktuella lagen.⁵⁸ Man måste uppfatta denna praxis som att man då sätter strafflagen paragrafvis i kraft på Åland som blankettlag. I strafflagen hänvisas dock inte till landskapslagar. Om man emellertid uppfattar bifallsbeslutet som en giltig lagstiftningsåtgärd, borde lagtinget alltid på samma gång även införa straffbestämmelser

⁵⁷ Koskelo 2007, s. 10.

⁵⁸ Till exempel LL (1971:43) om landskapets finansförvaltning 19 § 2 mom: ”Den som bryter mot bestämmelserna i 1 mom. straffas enligt strafflagen”, Ordningslag (2010:23) 2 mom: ”Inom landskapets behörighet ska bestämmelserna i 17 kap. 6a § strafflagen tillämpas i den lydelse de har när denna lag träder i kraft då någon handlar i strid med bestämmelserna i 22 § 1 mom. denna lag.”, LL (1998:82) om naturvård: ”På naturvårdsbrott tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar i 9 kap. strafflagen.”

i landskapslagstiftningen eller, om man godkänner det ovan beskrivna förfarandet, sätta i kraft på Åland de aktuella bestämmelserna i strafflagen.

Det finns dock inte straffbestämmelser för ikraftträdandelagar i riket heller. Till exempel när biodiversitetskonventionens Cartagena-protokoll sattes i kraft med en inkorporeringslag (FördrS 129/2004, FFS 578/2004) sattes samtidigt i kraft även lagen om ändring av 48 kap. 1 § i strafflagen (FFS 579/2004). I den sistnämnda hänvisas dock till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer, en författning som implementerar konventionen på unionsnivå. I ÅFS 2005:49 har lagtinget gett sitt bifall till att både de ovannämnda FFS 578/2004 och FFS 579/2004 träder i kraft i landskapet Åland till de delar protokollet faller inom landskapets behörighet. Däremot har man inte satt i kraft straffbestämmelser eller infört sådana i landskapslagstiftning gällande t.ex. ÅFS 1976:62 om CITES-konventionen eller ÅFS 2016:69 om Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald.

Det som dock skiljer åt praxis i riket och på Åland är det att i riket utfärdar man vanligtvis ytterligare materiell lagstiftning utöver införlivningslagen, och behövliga straffbestämmelser införs i den lagstiftningen. På Åland blir den med bifallet ikraftsatta införlivningslagen den enda lagstiftningen i anledning av ett fördrag – om man nu ens accepterar att den är åländsk lagstiftning.

I ett rättsfall som Suksi återger har HD kommit fram till att eftersom egna straffbestämmelser för rattfylleri hade 1996 inte utfärdats i landskapet, tillämpades i enlighet med SjäL av 1991 71 § strafflagens stadganden i den lydelse de hade när SjäL från 1991 trädde i kraft.⁵⁹ Denna regel skulle eventuellt kunna fungera för de fördrag, som har implementerats med en rikslag med stöd av SjäL av 1920, när riket hade uteslutande lagstiftningsbehörigheten gällande internationella fördrag, och i anledning av vilka det inte har utfärdats någon landskapslagstiftning. I så fall skulle rikets straffbestämmelser, som var i kraft, när SjäL från 1951 trädde i kraft, gälla på Åland, eftersom i SjäL av 1951 45 § 6 mom. finns bestämmelser som motsvarar 71 § i SjäL av 1991. Rikslagstiftning

⁵⁹ Suksi 2005, s. 2.

utfärdad under Sjl av 1951 inkluderande straffbestämmelser är också i kraft om fördraget gäller ett område, som tidigare var riksbehörighet men i Sjl av 1991 flyttades till Ålands behörighet, och Åland inte utfärdat egen lagstiftning i anledning av det.

Straffbestämmelser gällande t.ex. de ovannämnda CITES-konventionen och Cartagena-protokollet har i riket införts efter ikraftträdande av Sjl 1991, och dessutom har båda till vissa delar hänförts till rikets behörighet (se nedan i kapitel 4).

3.7 Eventuell förskjutning av lagstiftningsmakt mellan riket och Åland

En mycket viktig faktor som har påverkat både utvecklingen av lagbestämmelserna gällande ikraftträdande av internationella fördrag och deras tolkning är bekymmer om förskjutning av lagstiftningsmakt. Utvecklingen präglas av rikets myndigheters oro för att lagstiftningsbehörighet gällande utrikesförhållanden skulle förskjutas till Åland, och de åländska myndigheternas oro att Ålands lagstiftningsbehörighet i allmänhet inskränks.

Under giltighetstiden av Sjl av 1920, när riket hade exklusiv lagstiftningsrätt gällande internationella fördrag, hade Åland inte särskilt stora möjligheter att påverka fördragsrelaterad rikslagstiftning, som automatiskt blev giltig även inom Ålands behörighetsområden. Enligt Suksi innebar detta att även fördrag som gjorde intrång i lagtingets behörighet kunde för landskapets del sättas i kraft i vanlig lagstiftningsordning, vilket öppnade dörren för ett allvarligt behörighetsläckage.⁶⁰ Även Rafael Erich konstaterade, att till den del fördraget föranledde lagstiftningsåtgärder, trädde fördraget i kraft på motsvarande sätt även på Åland och på detta sätt medförde fördraget att republikens allmänna lagstiftning i sak utvidgades.⁶¹

Huruvida landskapets lagstiftningsmakt inskränktes genom Sjl av 1951 beror på hur man tolkar 11 §, punkt 19 ,”bifall till lag, genom vilket fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet”. Var bifall ett sätt att sätta i kraft en rikslag eller bara

⁶⁰ Suksi 2005, s. 251.

⁶¹ Erich 1925, s. 381.

ett godkännande av fördragets bestämmelser? Om det första fallet gäller kan lagstiftningsmakten anses ha förskjutits till riket så till vida, att landstinget inte tog del i formuleringen av de rikslagar som de gav bifall till. I sig satt ju sådana lagar oftast bara fördraget som sådana i kraft som blankettlagar.

I varje fall inskränktes landskapets bestämmanderätt fortfarande på det sättet, att fördrag som sattes i kraft i Finland med bara presidentens förordning inte fordrade Ålands bifall. Även om sådana fördrag, som inte fordrade lagstiftningsåtgärder, borde inte ha medfört annat än skyldigheten att följa fördragets principer, fick Åland ju inte välja om det ville tillämpa sådana principer eller inte. I praktiken har dock sådana fördrag, som ursprungligen sattes i kraft med bara en förordning, ändå ibland senare implementerats i riket med lagstiftning, och de har de facto medfört helt konkreta skyldigheter. Sådana fördrag är t.ex. Ramsarkonventionen, Bernkonventionen och Bonnkonventionen, som behandlas närmare i kapitel 4.

Bestämmelsen i Sjl av 1951 11 §, punkt 19, kan också ha lett till förskjutning av lagstiftningsmakt till Åland. Utrikesutskottet konstaterade 1990 att medan förfarandet med lagtingets bifall enligt grundlagsutskottets betänkande 35/1950 rd inte skulle begränsa rikets lagstiftningsbehörighet, har förfarandet efter hand ändå begränsat den, och också medfört strängade krav på lagstiftningsordningen än vad som har ursprungligen avsetts i självstyrelselagen.⁶² Flera medlemmar i grundlagsutskottet hade dessutom redan 1950 förenats i en reservation i vilken de bl.a. konstaterade, att behovet att erhålla lagtingets bifall innebär inskränkning av rikets lagstiftningsbehörighet i fråga om internationella fördrag.⁶³ I en annan reservation konstaterades att kravet på bifall skulle innebära, att ett särskilt förbehåll borde göras för Ålands del, och att en dylik begränsning av Finlands suveränitet står inte i överensstämmelse med vare sig rikets eller landskapets intressen.⁶⁴ Sainio anser också att rikets lagstiftningsmakt inskränktes.⁶⁵ Även Jyränki instämmer i detta.⁶⁶

⁶² Utrikesutskottets utlåtande från den 4 december 1990 om RP 15/1990 rd, s. 22.

⁶³ RP (35/1950) rd, s. 568.

⁶⁴ RP (35/1950) rd, s. 622.

⁶⁵ Sainio 1972, s. 738.

⁶⁶ Jyränki 2000, s. 29.

I samband med beredningen av Sjl av 1991 började man oroa sig igen över förskjutningen av lagstiftningsmakt åt andra hållet, från Åland till riket. Enligt regeringspropositionen (RP 73/1990) för Sjl av 1991 innebär bifall inte att lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten skulle fräntas landskapsregeringen.⁶⁷ Jyränki däremot anser att 59 § 2 mom. berättigar nog till avvikelser från självstyrelselagen och är ett fall av *Verfassungsüberschreitung*, ett överskridande av behörigheten enligt grundlagen: rikets lagstiftare tränger med en vanlig lag om ikraftträdande av ett fördrag in på landskapets lagstiftarens behörighetsområde och får göra det om den sistnämnda samtycker till det. Enligt honom rubbas den i självstyrelselagen reglerade materiella behörighetsgränsen.⁶⁸ Han fortsätter med att konstatera att man i viss utsträckning gjort avkall på det absoluta kravet i 69 § 1 mom. genom att underlätta behandlingen i riksdagen, för egentligen skulle intrång i Ålands behörighetsområden kräva undantagslagar. Då måste Jyränki dock uppfatta att intrång i Ålands behörighetsområde är just en händelse enligt nuvarande 59 § 2 mom., inte en händelse som går under 59 § 1 mom.

Jyränkis resonemang håller också endast om man tolkar bifallsbeslutet enligt Sjl 59 § som en lagstiftningsåtgärd. Om man däremot tolkar att lagtinget ger sitt bifall till att en bestämmelse i fördraget träder i kraft skulle lagtinget och landskapsregeringen ha möjlighet att inom Ålands behörighetsområden helt ta hand om den fördragsrelaterade lagstiftningsprocessen. Landskapsregeringen skulle kunna i normal ordning bereda landskapslagstiftning, som skulle införliva fördraget på Åland, och som skulle vara förankrad i det åländska samhället.

3.8 Fördragets normhierarkiska ställning

Oavsett om bifallsbeslutet sätter i kraft lagen eller bara konventionen, måste i alla fall landskapsregeringen och eventuellt även andra myndigheter i landskapet, så som kommuner uppfylla konkreta bestämmelser i dem. För dessa myndigheter kan då ett

⁶⁷ RP (73/1990) rd, s. 93.

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 33.

normhierarkiskt dilemma aktualiseras, om fördraget inte har införlivats och implementerats på behörigt sätt. De har förpliktelse att följa det folkrättsligt avtalet, men måste ändå i praktiken tillämpa nationell lagstiftning även om den skulle vara i strid med avtalet eftersom enskildas rättigheter och skyldigheter i t.ex. tillståndsförfaranden bestäms av den gällande lagen.

Enligt Jyränki och Husa är det i Finlands rättssystem som iakttar dualism till vissa delar svårt att placera folkrätten i normhierarkin.⁶⁹ GL 106 § gäller grundlagens företräde framför vanliga lagar och 107 § lagarnas företräde före förordningar men i grundlagen finns inte bestämmelser om ogiltighet i fråga om författningar som strider mot internationella förpliktelser.

Oklart är också vilka andra åländska myndigheter än landskapsregeringen fördrag binder direkt. I EU-sammanhang definieras medlemslandets myndigheter mycket brett. Det är dock inte entydigt att vanliga fördrag skulle direkt förplikta t.ex. kommuner. Om däremot införlivningslagen är gällande lagstiftning måste även kommuner och andra myndigheter agera enligt den. För myndigheters del skulle de konkreta bestämmelserna i ett fördrag vanligtvis betyda, att ett tillstånds-, anmälnings-, eller beslutsförfarande måste upprättas eller att olika utredningar måste göras.

Svårare fråga är vilka krav som kan ställas på enskilda. Om bifallsbeslutet enbart sätter i kraft fördraget måste nationell lagstiftning först utfärdas för att man skulle tillämpa fördraget på allmänheten. Även om införlivningslagen är gällande lagstiftning kan man kanske ändå inte ställa krav på enskilda enbart på grund av den. Bestämmelserna kan vara tillräckligt tydliga för att förplikta myndigheter att upprätta ett förvaltningsförfarande, t.ex. tillstånds- eller anmälningsplikt eller införa skyddsåtgärder för en art eller biotop, men enskilda kan endast förutsättas tillämpa dessa förfaranden om de har upprättats – och i det skede måste det nödvändigtvis ha utfärdats någon sorts närmare nationella regler om förfarandets detaljer.

⁶⁹ Jyränki & Husa 2015, s. 95.

3.9 Är alla fördrag som Åland har gett sitt bifall till i kraft i sin helhet?

I riket sätts internationella fördrag i kraft med en förordning och vid behov med en blankettlag.⁷⁰ Med den förstnämnda sätts i kraft de delar av fördraget, som inte hör till området för lagstiftning, medan det sistnämnda sätter i kraft de eventuella bestämmelser i fördraget, som hör till området för lagstiftning. En förordning om ikraftträdande utfärdas dock alltid. Det är egentligen förordningen som är den viktigaste ikraftsättandeförfattningen, eftersom även bestämmelserna om lagens ikraftträdande ofta finns i förordningens 2 § 1 mom.⁷¹

Även om ett fördrag sätts i kraft i riket med både en förordning och en lag, begär presidenten ibland i sin framställning lagtingets bifall enbart till lagen: ”Föreslås att Ålands lagting ger sitt bifall till att lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget XX faller inom landskapets behörighet.”⁷² Lagtingets bifall ges då enbart till vissa bestämmelser i fördraget, nämligen de som hör till Ålands behörighet samt kräver lagstiftningsåtgärder.

Visserligen är det just dessa bestämmelser, som har praktisk betydelse för åländska myndigheter men man kan ändå fråga sig, hur resten av fördraget träder i kraft på Åland, t.ex. fördragets övergripande målsättningar och dess ”anda”? Så länge de hör till rikets behörighet träder de i kraft automatiskt, medan de delar av fördrag, som hör till Ålands behörighet men inte kräver lagstiftning kanske inte alls träder i kraft. Det finns en stor skillnad t.ex. mellan att ansluta sig till CITES-förordningens övergripande manifest⁷³ och

de fördragsslutande staterna, som erkänner att den vilda faunan och floran i dess många vackra och varierande former är en oersättlig del av jordens naturliga system som måste skyddas för denna och kommande generationer; som är medvetna om det ständigt växande värdet av vilda djur och växter från estetisk, vetenskaplig, kulturell, rekreationsmässig och ekonomisk synpunkt...⁷⁴

⁷⁰ Utrikesministeriet 2012, s. 72.

⁷¹ Utrikesministeriet 2012, s. 73.

⁷² så har gjorts t.ex. gällande Framställning från republikens president RP 9/2014-2015, Framställning från republikens president RP 9/2012-2013 och Framställning från republikens president RP 6/2004-2005

⁷³ Presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976, FFS 687/1976).

⁷⁴ SÖ 1974:41

att godkänna, att ett exporttillståndsförfarande etableras.

SjL 59 § ger egentligen inte heller Åland bemyndigande att godkänna internationella fördrag i sin helhet, utan bara vissa bestämmelser i dem ("bifall till en bestämmelse i fördraget"). Paragrafens motsvarighet i SjL av 1951 skulle också ursprungligen enbart gälla av fördraget betingade internrättsliga förhållandena, och denna tanke har antagligen följt med ända tills idag.⁷⁵ Om bifall ges till en presidentförordning eller både presidentförordning och lag om ikraftträdande är följden emellertid att hela fördraget träder i kraft på Åland (bestämmelser inom rikets behörighet och de bestämmelser inom Ålands behörighet som inte hör till området för lagstiftning jämte de bestämmelser inom Ålands behörighet som hör till området för lagstiftning).

Den praktiska betydelsen av fördragens högtflygande principer och målsättningar kan vara ringa. De är dock inte bara granna ord, utan de utgör det moraliska ramverket, som ska tillämpas i parternas all lagstiftning och myndighetsutövning. Ett internationellt fördrag är inte ordentligt inkorporerat, om inte alla dess delar är i kraft och beaktas. Bestämmelserna i självstyrelselagen om ikraftträdande av internationella fördrag borde således utvecklas så, att även om man inte vill ge Åland möjlighet att självständigt ingå internationella avtal, skulle det i alla fall vara klart att fördrag träder i kraft på Åland i sin helhet, om inte reservationer uttryckligen görs för Ålands del.

I verkligheten har dock behörighetsfördelningen mellan riket och Åland gällande fördrag allt mindre betydelse när en allt större del av internationella avtal ingås också av EU. Sådana av EU ratificerade fördrag ligger normhierarkiskt mellan EU:s primärrätt och sekundärrätt, och gäller även på Åland, oavsett om lagtinget har bifallit fördraget eller inte. Dessutom implementeras dessa fördrag på unionsnivå med förordningar och direktiv, som även Åland måste följa. Lagstiftningsbehörighetsläckaget sker således idag från Åland till EU, vilket i sig är något som Åland har gått med på, när lagtinget har gett sitt bifall till EU-fördragen. Det skyddet som SjL 59 § ger för Ålands behörighetsgränser gentemot riket ter sig dock allt mera som spel för gallerier.

⁷⁵ Regeringens proposition till riksdagen angående självstyrelselag för Åland 38/1948 rd, ss. 460–461.

Deltagande i förhandsförhandlingar för internationella fördrag är således idag den viktiga fasen, då det verkliga inflytandet utövas. Det är dock mycket mera tidskrävande än en kort bifallsbehandling, så vill Åland använda denna möjlighet måste man medvetet rikta resurser till det.

4 INTERNATIONELLA FÖRDRAG INOM NATURVÅRDSOMRÅDET

4.1 Bakgrund

Gemensamt för de 20 fördrag, som granskas i denna avhandling är att de reglerar bevarande av naturens konkreta strukturer, av arter och biotoper, naturresurser eller landskapsbild. Således berör de i första hand Ålands behörighetsområde naturvård, men även miljövård, vattenrätt, jakt, fiske, införsel av djur och djurprodukter, inplantering av främmande djurarter, friluftsliv, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Några av dessa är rikets behörighetsområden, vilket kommer att närmare definieras under varje fördrag.

De flesta av de granskade fördrag har visat sig vara i kraft på Åland. De har trätt i kraft under olika självstyrelselagars giltighetstid och således på olika grunder, beroende på bestämmelserna i respektive självstyrelselag. Den enda lagstiftningen som har utfärdats direkt i anledning av dessa fördrag på Åland är de rikslagar som lagtinget har gett sitt bifall till – och dessa lagars ställning i åländsk rättsordning är mycket osäker, så som framgår ovan av kapitel 3. En del av befintlig åländsk lagstiftning kan dock vara i linje med fördragen.

Eftersom miljö är ett delat kompetensområde mellan unionen och medlemsländerna är flera av fördragen blandade avtal, som har ingåtts både av EU och medlemsländerna. EU har implementerat fördragen genom unionslagstiftning, med EU-förordningar eller med direktiv. Som sagt ovan är av EU ratificerade fördrag bindande även gentemot Åland, oavsett om lagtinget har bifallit fördraget och t.ex. EU-förordningarna gäller på Åland direkt. Det kommer dock fram nedan i flera fall där Åland saknar genomförandebestämmelser även för EU-lagstiftningen.

4.2 Konvention angående reglementering av valfångsten från 1931 och internationell konvention om reglering av valfångsten från 1946

Konventionen angående reglementering av valfångsten antogs i Genève den 24 september 1931. Den sattes i kraft i Finland den 3 april 1936 med presidentens förordning om bringande i kraft av en internationell konvention angående reglementering av valfångsten (FFS 17/1936). Redan tidigare hade riksdagen satt de bestämmelserna, som i avtalet hörde till området för lagstiftning i kraft i Finland med lag om godkännande av vissa stadganden i internationella konventionen angående reglementering av valfångsten (FFS 16/1934). Konventionen och lagen trädde direkt i kraft även på Åland eftersom riket hade enligt SjL av 1920 9 §, punkt 12, lagstiftningsbehörigheten inom områden, som är reglerade genom internationella fördrag. Målsättningen med konventionen var att skydda bardvalar. I konventionen finns noggranna bestämmelser om fångst samt den utrustning som man får använda vid den. Det stadgas att besättningen på valfångstfartygen inte får få betalt per antal fångade valar, om information som måste anmälas för varje fångad val och även om användningen av dödade valar.

Den i Washington den 2 december 1946 ingångna internationella konventionen om reglering av valfångsten sattes i kraft i Finland den 15 mars 1983 med presidentens förordning (FördrS 9/1983).⁷⁶ Enligt SjL av 1951 trädde denna förordning direkt i kraft på Åland också. Konventionen stadgar t.ex. om inrättandet av den internationella valfångstkommissionen, som har rätt att utfärda bestämmelser och begränsningar av valfångst bland annat gällande metoder, tiden för fångst samt arter som är föremål för fångst. Konventionen innehåller detaljerade bestämmelser om valfångstkommissionens arbete.

Innan konventionen om valfångst från 1941 sattes i kraft i Finland hade den införlivats även med lagen om skydd av valar och arktiska sälar (FFS 1112/1982). Lagen innehöll naturvårdsrelaterade bestämmelser (3 §), vilka enligt SjL av 1951 var Ålands behörighet med stöd av 13 §, punkt 18, samt bestämmelser om förbud mot införande av djur och djurprodukter (2 §), som blev rikets behörighet enligt SjL av 1951 11 §, punkt 15.

⁷⁶ Presidentens förordning om bringande i kraft av den internationella konventionen om reglering av valfångsten (FördrS 9/1983).

Behörighetsfördelningen är densamma enligt nuvarande SjöL av 1991 18 §, punkt 10, och 27 §, punkt 32.

Dessutom innehöll lagen förbud att använda finska fartyg i valfångst (1 §). Valfångsten torde snarare anses som jakt och fiske (Ålands behörighetsområden enligt 13 §, punkt 8, i SjöL av 1951 och 18 §, punkt 16, i nuvarande SjöL) än handelssjöfart (rikets behörighet enligt 27 §, punkt 13). Lagen om val- och sälfångst kan anses ha trätt i kraft på Åland till de delarna, som var rikets behörighet, men inte till de delar som var Ålands behörighet, eftersom landstinget inte har gett sitt bifall till dem.

Endast lagens 1 § är idag i den ursprungliga formen. Bestämmelserna om import i 2 § och naturvårdsbestämmelserna i 3 § samt straffbestämmelserna i 4 § har ändrats. Eftersom import av djurprodukter är rikets behörighet har dessa bestämmelser ändrats även för Ålands del, så att 2 § och 2a § från 1996 är i kraft även på Åland och likaså straffbestämmelserna som hänför sig till brytandet mot dessa lagrum så som de lyder enligt lag om ändring av 4 § i lagen om skydd av valar och arktiska sälar (FFS 1685/2015). Naturvårdsbestämmelserna i 3 § eller förbud mot valfångst i 1 § har dock aldrig varit i kraft på Åland.

Förbudet att använda finska fartyg för valfångst i 1 § i lagen om skydd av valar är entydig. Om man anser att paragrafen gäller jakt, hur regleras då valfångst gällande åländska fartyg? Det är inte självklart i vilket fartygsregister en eventuell åländsk valfångstbåt borde registreras, men p.g.a. valfångstens fiskeartad natur är fiskefartygsregister en god kandidat, eftersom valfångst är ju inte handelssjöfart. Enligt LL (1995:40) om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom europeiska gemenskapen 5 § upprätthåller landskapsregeringen register över åländska fiskefartyg.

Oavsett om man anser att valfångstbåtar är fiskefartyg eller att valfångst är en sjöfartstyp för sig, ger LL (1992:41) om Ålands flagga ändå fartyget rätt att använda Ålands flagga; i 3 § 4 mom. stadgas att fiske-, fritids- och därmed jämförbara farkoster som har hemort i landskapet har rätt att använda flaggan. Med hemort avses registrerade fartygs registreringsort samt övriga farkosters huvudsakliga användnings- och uppehållsort.

Enligt Suksi är dock samtidigt Finlands nationalflagga den flagga till vilken i alla fall gällande handelssjöfart vissa suveränitetsdimensioner och rättsverkningar genom registrering kopplas.⁷⁷

Enligt Suksi förefaller det således om att regleringen av flaggans rättsverkningar i sjöfart var något oklar, men SjöL av 1991 öppnar möjligheten till en sådan tolkning, att man genom en åländsk lagstiftningsbehörighet om Ålands flagga i SjöL 18 §, punkt 3, kan skapa rättsverkningar för Ålands flagga och identifiera den som en sådan statsflagga som kan användas som yttre nationalitetsidentifikation.⁷⁸ Detta skulle betyda att hemortens rättsordning följer med fartyget, att i fråga om valfångstfartyg skulle den åländska lagstiftningen om valfångst tillämpas.

Det är inte helt klart vem som således har behörigheten att lagstifta om ålänningarnas jakt och fiske och fartyg som används vid dem utanför Finlands gränser. Finland har ju i samband med utfärdandet av lagen om skydd av valar tagit friheten att lagstifta om finska medborgares beteende utomlands. Eventuellt har Åland samma rätt eller rentav skyldighet att stifta lagar om ålänningarnas och åländska fartygens deltagande i jakt av valar. Denna skyldighet kan te sig hypotetisk när kända fall av åländsk valfångst inte finns. Valfångst behöver dock nödvändigtvis inte betyda jakt av stora valar ute på världshaven, utan det finns även en inhemsk liten valart i Östersjön, tumlare (*Phocoena phocoena*). Tumlare är visserligen inte föremål för jakt, men saknar på Åland i allmänhet det skydd som den ska enligt internationella avtal och EU-lagstiftning ha (se nedan under ASCOBANS-avtalet).

4.3 Stadgar för internationella unionen för naturskydd från 1948 (IUCN)

Stadgar för internationella unionen för naturskydd och vård av naturresurserna (IUCN) antogs i Fontainebleau den 5 oktober 1948, och sattes i kraft i Finland med förordning (FördrS 3/1968).⁷⁹ Unionens uppdrag är att främja samarbete mellan stater, nationella och

⁷⁷ Suksi 2005, s. 206.

⁷⁸ Suksi 2005, s. 207.

⁷⁹ Presidentens förordning om bringande i kraft av stadgarna för internationella unionen för naturskydd och vård av naturresurserna (FördrS 3/1968).

internationella organisationer samt personer som berörs och är intresserade av natur- och naturresursskydd. Så som framgår ovan, kan även andra än stater vara medlemmar i unionen; t.ex. de finska medlemmarna är Finlands naturskyddsförbund, Natur och Miljö, WWF Finland, BirdLife Finland, Finlands viltcentral samt finska staten, som representeras av miljöministeriet.⁸⁰ Dessutom deltar även utrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Forststyrelsen och Finlands miljöcentral samt olika branschorganisationer i arbetet.

IUCN har en mycket stor påverkan i dagens naturvård. Till exempel måste alla professionella listor över hotade arter och biotoper (s.k. röda listor) idag vara upprättade enligt IUCN:s kriterier bl.a. för att listorna skulle vara ”kalibrerade” så att det går att jämföra dem. IUCN:s kriterier avgör således vilka arter eller biotoper överhuvudtaget anses vara hotade, och till vilken av IUCN:s hotkategori de anses höra.⁸¹ Naturvårdsmyndigheter och politiska beslutsfattare avgör sedan på grund av denna information vilka skyddsåtgärder, bl.a. lagstiftning och skyddsområden, som vidtas och tillämpas. Det finns även riktgivande IUCN:s kategorier för skyddsområden och IUCN utfärdar även en egen röd lista.

Eftersom Finlands anslutning till IUCN sattes i kraft med en förordning 1968, behövdes det inte enligt SjöL 1951 bifall från lagtinget för att förordningen skulle träda i kraft på Åland, så det finns inte hinder för att Åland skulle kunna bli en av de finska medlemmarna. Åland har dock aldrig varit involverat i arbetet i IUCN. Med tanke på att landskapsregeringen ansvarar för naturskyddet på Åland skulle det dock vara befogat även för landskapsregeringen att bli medlem och på det sättet få möjlighet att påverka IUCN:s riktlinjer. I praktiken påverkar dessa riktlinjer ju ändå även landskapsregeringens naturvårdsarbete, om landskapsregeringen vill bedriva sådant naturskydd som även andra beaktar som seriöst och professionellt.

⁸⁰ Miljöministeriet 2017b.

⁸¹ Bland mfl. 2016 och IUCN 2012.

4.4 Konvention om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (Ramsarkonventionen)

Konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar antogs i Ramsar (Iran) den 2 februari 1971. Konventionen sattes i kraft med presidentens förordning (FFS 3/1976).⁸² Ett protokoll om ändringar i konventionen har godkänts med presidentens förordning (FFS 65/1986).⁸³

Konventionens målsättning är att skydda världens naturliga våtmarker, samt att främja hållbart utnyttjande av dem. Medlemsstaterna i Ramsarkonventionen förbinder sig till att skydda kärr- och strandmarker inom sina områden, till att öka vattenfågelsbeståndet, samt till att främja forskning och utbildning angående kärr- och strandmarker och deras flora och fauna. Enligt konventionens artikel 2 skall varje part utse lämpliga våtmarker inom sitt territorium, vilka ska upptas på en lista över våtmarker av internationell betydelse. Finland har den 16 januari 1976 levererat en sådan lista över internationellt viktiga våtmarker inom Finlands territorium inkluderande två åländska områden, Björkör-Lågskär och Signilskär-Märket.⁸⁴

År 1974 var både naturvård och vattenrätt Ålands behörigheter enligt SjöL av 1951, och det naturliga skulle ha varit att Åland skulle ha i alla fall underrättats om förhandlingarna, särskilt gällande de åländska områden som var med på den ovannämnda listan. Det är dock svårt att få fram eventuella utlåtandebegäranden eller informella diskussioner från 1970-talet. Något formellt beslut går inte att hitta i landskapsregeringens arkiv, och förfrågningar hos rikets ansvariga myndigheter har inte gett resultat. Juridiskt hade riket dock ingen skyldighet enligt SjöL av 1951 att vare sig underrätta Åland eller hämta lagtingets bifall, eftersom konventionen då sattes i kraft enbart med en förordning.

⁸² Presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 3/1976).

⁸³ Presidentens förordning om bringande i kraft av protokollet angående ändring av konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 65/1986).

⁸⁴ Ministeriets för utrikesärendena meddelande angående sådana kärr- och strandmarker i Finland, som avses i konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 4/1976).

I riket har Ramsarkonventionen senare implementerats med naturvårdslagens (FFS 1096/1996) 4 §, så som framgår från lagens förarbeten i regeringspropositionen RP 79/1996 rd.⁸⁵ På Åland har lagstiftningsåtgärder inte vidtagits direkt på grund av Ramsarkonventionen, trots att båda åländska Ramsarområden har av andra skäl skyddats som naturreservat och som Natura 2000-områden. Detta är ett fall när ett fördrag har ursprungligen satts i kraft med enbart en förordning, men ändå har föranlett lagstiftningsåtgärder och konkreta åtgärdskrav och verksamhetsbegränsningar för myndigheter och allmänheten, dvs. skyddsområden.

Ramsarkonventionens 3 och 4 artiklar medför förpliktelser att följa och främja bevarandet av de våtmarker som har medtagits på den ovannämnda listan. Vad de åländska områdena bekommer är detta enligt den nuvarande självstyrelselagen möjligt endast för åländska myndigheter, riket har ingen behörighet att påverka områdets skötsel eller skyddsåtgärder inom dem. Ändå sköter rikets myndigheter än idag rapporteringen om områdets status och företräder ensam Finland i de internationella konferenserna, som ordnas enligt konventionens artikel 6. Det skulle vara befogat och förenligt med nuvarande självstyrelselag, att Åland idag skulle få/ta större roll i den nationella administrationen av Ramsarkonventionen.

4.5 Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv från 1972.

UNESCO:s Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv ingicks i Paris den 23 november 1972. I Finland sattes den i kraft med presidentens förordning (FördrS 19/1987).⁸⁶ Denna förordning har ändrats med förordning (FördrS 3/2005, FFS 9/2005) till den del, att idag är det undervisningsministeriet och miljöministeriet, som beslutar inom respektive förvaltningsområde om föreläggandet av objekt för upptagande på den världsarvslistan, som avses i konventionen.⁸⁷

⁸⁵ RP 79/1996 rd, s. 27.

⁸⁶ Presidentens förordning om ikraftträdande av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987, FFS 364/1987).

⁸⁷ Presidents förordning om ändring av 2 § i förordningen om ikraftträdande av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 3/2005, FFS 9/2005).

Konventionens målsättning är att skydda kulturhistoriska byggnationer, naturbildningar samt ur naturvårdssynpunkt viktiga områden och bevara dessa för kommande generationer. Parterna ska erkänna att sådana föremål är världsarv, som hela det internationella samfundet måste samarbeta för att bevara. Parterna ska utse, avgränsa och skydda sådana föremål inom sina områden och anmäla de till den ovannämnda världsarvslistan. I Finland har konventionen implementerats med naturvårdslagens 4 §⁸⁸ och med en nationell världsarvsstrategi för åren 2015 - 2025.⁸⁹ I strategin konstateras, att den finska lagstiftningen inte innehåller särskilda bestämmelser om världsarven, utan på de tillämpas samma bestämmelser som på annat värdefullt kultur- och naturarv, t.ex. naturvårdslagen.⁹⁰

I den nationella strategin framhålls även, att världsarvskonventionen inte är i kraft på Åland.⁹¹ Detta är dock ett missförstånd; 1987 var SjL av 1951 i kraft, och enligt den behövdes inte lagtingets bifall om konventionen sattes i kraft i Finland enbart med en presidentförordning. Konventionen gäller således också på Åland, vilket är också slutsatsen i landskapsregeringens utlåtande över riktlinjer och åtgärdsförslag för Finlands nationella världsarvsstrategi.⁹² Det skulle dock ändå vara bra att klargöra hur utseendet av åländska världsarvsföremål går till. Idag nämns ju endast undervisningsministeriet och miljöministeriet i förordningen (Fördras 3/2005, FFS 9/2005) som beslutande myndigheter. Beslut om åländska föremål måste ju fattas av landskapsregeringen, eftersom såväl kultur som natur är Ålands behörighetsområden. Dessutom behöver åländska myndigheter vidta de behövliga åtgärderna för att skydda föremålen, vilket kan betyda behov av att utfärda lagstiftning.

Finland har inte utfärdat lagstiftning i anledning av världsarvskonventionen, men då är det också oklart om man vid behov skulle kunna skydda dessa föremål. I Finland finns det sju världsarvsföremål, varav ett representerar naturarv. Detta är Kvarkens skärgård, som är ett gränsöverskridande objekt tillsammans med Höga kusten i Sverige.⁹³ Endast

⁸⁸ RP 79/1996 rd, s. 27.

⁸⁹ Undervisnings- och kulturministeriet 2015.

⁹⁰ Undervisnings- och kulturministeriet 2015, s. 45.

⁹¹ Undervisnings- och kulturministeriet 2015, s. 40.

⁹² Ålands landskapsregerings beslut från 27.10.2016. ÅLR 2016/7093.

⁹³ Undervisnings- och kulturministeriet 2015, s. 41.

ca 14 % av området har dock skyddats som t.ex. privata naturskyddsområden.⁹⁴ Det är oklart på vilket sätt man skulle kunna hindra byggande inom området enbart på grund av världsarvskonventionen. Om Åland skulle utse egna världsarvsföremål borde man från början införa också regler om deras skydd.

4.6 Konvention om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan från 1973 (CITES-konventionen)

Konvention om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan antogs i Washington den 3 mars 1973. Konventionens syfte är att reglera internationell handel med hotade vilda arter. Ursprungligen togs konventionen fram under Internationella naturvårdsunionen IUCN, men flyttades senare till UNEP, FN:s globala miljöprogram. Konventionen är ett blandat avtal där EU också är medlem. Konventionen trädde dock i kraft för EU:s del först den 8 juli 2015.⁹⁵

Finland utfärdade den 2 april 1976 lag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen (FördrS 44/1976) och konventionen sattes i kraft med presidentens förordning (FördrS 45/1976).⁹⁶ En del av lagens bestämmelser gäller förbud mot införande av djur och djurprodukter, vilket var rikets behörighetsområde enligt SjL av 1951 11 §, punkt 15. För de delar av lagen, som gällde Ålands behörighetsområden enligt SjL av 1951 13 §, punkter 8 och 13, d.v.s. växtskydd, fiske och naturskydd, behövdes dock landstingets bifall för att dessa delar skulle träda i kraft på Åland.⁹⁷

Behovet av landstingets bifall motiverades i detta fall med att konventionen betydde en avvikelse från självstyrelselagen eftersom den berörde Ålands behörighetsområden.⁹⁸ I sitt beslut gav landstinget sitt bifall till att den ovannämnda lagen (FördrS 44/1976) trädde i kraft på Åland till de delar det ingångna avtalet innebar avvikelser från

⁹⁴ Ympäristöhallinnon verkkopalvelu 2017.

⁹⁵ CITES 2017.

⁹⁶ Lag angående godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976) och Presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976, FFS 687/1976).

⁹⁷ Republikens presidents framställning 1975–76.

⁹⁸ Republikens presidents framställning 1975–76.

självstyrelselagen.⁹⁹ Under nuvarande Sjl skulle man för en motsvarande konvention hämta lagtingets bifall p.g.a. att den gäller Ålands behörighetsområde, inte för att den är i strid med självstyrelselagen.

Till konventionen hör tre bilagor med listor av arter. Olika regler gäller handel och utnyttjande av arter på olika listor, och i listorna har kontinuerligt gjorts förändringar ända till idag. Ålands bifall har dock inte hämtats till dessa förändringar, eventuellt eftersom Finland har endast utfärdat utrikesministeriets meddelanden om deras godkännande, inte lagstiftning. Detta är i sig i viss mån tvivelaktigt förfarande, eftersom tillsättande eller borttagande av arter har juridiska följder när kommersiell användning av dessa arter då kan bli tillståndspliktig eller befrias från tillståndsplikt. Detta kräver i princip utfärdande eller ändring av lagstiftning, även om regelverket idag finns i Rådets förordning 338/97 om skydd av vilda växter och djur genom reglering av handeln med dem.¹⁰⁰

Innehållet i bilagorna kan anses vara så naturvårdsrelaterat, att Åland borde ha gett sitt bifall till förändringarna, särskilt när bifall under Sjl av 1991 behövs för alla författningar, genom vilka bestämmelser i fördrag sätts ikraft. Bilagorna är således i kraft på Åland i den formen, som de var den 1 januari 1993 när nuvarande Sjl trädde i kraft, alltså efter den förändringen, som Finland godkände den 12 maj 1989, men innan de förändringar som godkändes den 8 april 1993.¹⁰¹

Utöver införlivningslagen (FördrS 44/1976) har riket implementerat CITES-konventionen även med naturvårdslagens 4 §¹⁰² och senare med naturvårdslagens 44 § och 44 a §.¹⁰³ Straffbestämmelser för den som bryter mot 44 § finns i naturvårdslagens 58 § samt i strafflagen.¹⁰⁴

⁹⁹ ÅFS 1976:62.

¹⁰⁰ Rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

¹⁰¹ Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 28/1989).

¹⁰² RP (79/1996) rd, s. 27.

¹⁰³ RP (80/1997) rd, s. 5.

¹⁰⁴ Strafflag (39/1889) kap. 48 5 § och 5a §.

I den åländska naturvårdslagen finns inte bestämmelser, som skulle uttryckligen införliva CITES-konventionen. Det finns inte heller några preciserande bestämmelser i anledning av Rådets förordning nr 338/97 t.ex. om de myndigheter och förfaranden som förordningen förutsätter. Detta torde delvis vara följd av att när den åländska lagstiftaren ville införa bestämmelser om åländska administrativa CITES-myndigheter i samband med beredningen av LL (1998:82) om naturvård, ansåg HD i sitt utlåtande över det ovannämnda lagförslaget, att lagtinget hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet. HD påpekade att den ovannämnda förordningen reglerar förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten därigenom att medlemsstaten åläggs att utpeka de myndigheter som utför i förordningarna angivna uppgifter och att göra anmälan om dessa myndigheter till gemenskapen. Bestämmelserna som föreslogs i naturvårdslagen rörde således enligt HD:s uppfattning hela medlemsstatens förhållande till utländska makter och skulle sålunda enligt 27 § 4 och 42 punkten självstyrelselagen falla inom rikets lagstiftningsbehörighet.¹⁰⁵ Landskapsstyrelsen hade således inte behörighet att utse förvaltningsmyndigheter.

Följden av det ovannämnda är, att det gällande Åland inte finns bestämmelser om behöriga myndigheter, godkända gränsövergångsställen eller straffbestämmelser i vare sig rikets eller åländsk lagstiftning. För rikets del finns dessa bestämmelser i naturvårdslagen, och det är oklart, på vilket sätt de gäller på Åland. Rikets naturvårdslag stadgar i 44 § 2 mom. att miljöministeriet är den förvaltningsmyndighet som avses i den ovannämnda EU-förordningen. I ärenden som gäller beviljande av tillstånd och certifikat är Finlands miljöcentral den behöriga myndighet som förordningen avser. Den i förordningen avsedda vetenskapliga myndigheten är Helsingfors universitets naturvetenskapliga centralmuseum.

I praktiken sköter dessa myndigheter idag CITES-ärenden även för Ålands del. Denna praxis är inte till alla delar juridiskt korrekt. De ovannämnda myndigheterna kan eventuellt anses vara behöriga på Åland endast gällande import av djur och djurprodukter. Åland borde däremot utfärda egen lagstiftning om behöriga myndigheter som behandlar tillstånd när det är t.ex. fråga om växter samt export eller flyttning av djur eller växter

¹⁰⁵ Högsta domstolens utlåtande till republikens president från den 17 juni 1998. Dnr OH 98/82.

mellan regioner. Många bestämmelser i CITES-konventionen och EU-förordningen 338/97 kan även anses gälla rent inhemsk naturvård, t.ex. när en åländsk person vill inom Åland sälja en på Åland dött och uppstoppad fågel, och arten är medtagen i konventionens bilagor. Idag måste tillståndet för det anhållas hos Finlands miljöcentral.

I minst två domstolsfall har åtal förkastats p.g.a. att det inte finns straffbestämmelser eller hänvisning till straffbestämmelser gällande CITES i den åländska lagstiftningen. I ena fallet hade ett åländskt par överlåtit en i sig lagligt importerat noshörningsmontage mot vederlag till en utländsk medborgare.¹⁰⁶ I det andra fallet hade en åländsk man beställt från utlandet ett växtpreparat, som hade tillverkats av en hotad art, som omfattas av både CITES-konventionen och EU-förordningen 338/97.¹⁰⁷ I båda fallen fastslog rätten att ärendet hör till Ålands behörighet eftersom åtgärden sakligt hänför sig till naturvård. I det första fallet var det dessutom fråga om export av djurprodukter och det sistnämnda fallet om import av växtprodukter, vilka båda faller utanför rikets behörighetsområde ”införsel av djur och djurprodukter”. Det var inte heller fråga om utrikeshandel eftersom enligt rätten framgår det av förarbetena till självstyrelselagen att då handelspolitiska begränsningar av införsel och utförsel av varor företas av andra orsaker, ska behörigheten bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till.

När rätten så här hade först slagit fast, att det är fråga om Ålands behörighetsområde, fortsatte de med att konstatera, att då ska straffbestämmelser i åländsk lagstiftning tillämpas, men att den straffrättsliga legalitetsprincipen, som uttrycks bland annat i grundlagens 8 § förutsätter, att det i en straffbestämmelse där det föreskrivs om straff för brott mot bestämmelserna i en EG-ordning tydligt hänvisas till förordningen i fråga. Då det i landskapslagstiftningen inte finns något straffstadgande som hänvisar till CITES-förordningen, ansåg rätten att de gärningar som åtalen gäller var inte straffbara på Åland. Detta är en allvarlig brist i den åländska lagstiftningen, som eventuellt även skulle möjliggöra användandet av Åland som bas för illegal handel med hotade arter.

¹⁰⁶ Åbo hovrätt, dom 16/124652.

¹⁰⁷ Åbo hovrätt, dom 16/124503.

På Åland har man tydligen tolkat HD:s ovannämnda utlåtande från 1998 om naturvårdslagen (1998:82) så, att bestämmelser gällande CITES får överhuvudtaget inte införas i åländsk lagstiftning, vilken åsikt hovrätten uppenbarligen i de ovan reciterade domar inte delade. Situationen gällande Ålands roll i CITES-förfaranden är således idag oklar och kontroversiell när olika riksmyndigheter har i olika situationer kommit fram till olika slutsatser om Ålands rättigheter och skyldigheter.

När Ålands bifall till CITES-konventionen hämtades 1976, ansåg man att konventionen berörde Ålands behörighetsområden växtskydd, fiske och naturskydd. Likaså ansåg hovrätten i de två ovannämnda fallen att EU-förordningen 338/97 kräver åländsk genomförandelagstiftning. Enligt den ovannämnda förordningens artikel 13.1.b. skulle det dessutom vara möjligt att utnämna ”ytterligare administrativa myndigheter och andra behöriga myndigheter med uppgift att biträda den huvudansvariga myndigheten med genomförandet”. Det skulle således vara möjligt att fördela CITES-relaterade arbetsuppgifter mellan rikets och åländska myndigheter så, att rikets myndigheter sköter förhållandet till gemenskapen, medan de åländska myndigheterna tar hand om CITES-förfaranden inom Åland.

I ljuset av allt det ovannämnda verkar HD:s utlåtande över naturvårdslagen inte har varit helt genomtänkt. Den åländska lagstiftaren borde inte heller på grund av den ha helt låtit bli att utfärda CITES-relaterad lagstiftning, utan borde bara ha försökt formulera denna lagstiftning på sådant sätt, att den inte gäller utrikesförhållanden. Giltiga straffbestämmelser gällande CITES-ärenden borde nu i alla fall snarast införas i åländsk lagstiftning.

4.7 Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö från 1979 (Bernkonventionen)

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö antogs i Bern den 19 september 1979. Konventionen trädde i kraft i Finland den 1 april

1986 med presidentens förordning (FördrS 29/1986).¹⁰⁸ Europeiska gemenskapen hade dock ratificerat konventionen redan 7 maj 1982, så den hade egentligen sedan dess bundit myndigheter i både Finland och Åland.¹⁰⁹

Konventionens målsättning är att skydda vilda djur, växter och naturliga miljöer, särskilt när detta skydd kan bäst genomföras med internationellt samarbete. Varje part ska vidta behövliga lagstiftnings- och andra administrativa åtgärder för att förverkliga detta skydd. Till konventionen hör listor över de växt- och djurarter, som ska ha strikt skydd, liksom också listor över förbjudna metoder för att döda, fånga eller på annat sätt exploatera däggdjur och fåglar. Enligt konventionen ska man också utarbeta nationella riktlinjer för skyddet, framför allt skydd för arter som bara finns i ett speciellt område (endemiska arter) och miljöer som är hotade.

Finland gjorde en reservation gällande följande arter i den ursprungliga konventionen:

- I bilaga II nämnda arter: varg (*Canis lupus*), björn (*Ursus arctos*), duvhök (*Accipiter gentilis*)
- I bilaga III nämnda arter: mellansork (*Microtus ratticeps*), huggorm (*Vipera berus*).

På gemenskaps- och unionsnivå har konventionen implementerats med rådets direktiv 92/43/EEG¹¹⁰, 79/409/EEG¹¹¹ och 2009/147/EG¹¹² (habitat- och fågeldirektivet), vilka har en mycket central betydelse i Europeiska unionens naturskydd. I samband med Finlands medlemsförhandlingar med EU har Finland fått undantag¹¹³ från förpliktelsen att skydda flera sådana arter, som ingår i habitatdirektivets bilagor.¹¹⁴

¹⁰⁸ Presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1986).

¹⁰⁹ Council of Europe 2017.

¹¹⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹¹¹ Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

¹¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.

¹¹³ Fördrag om Republik Finlands anslutning till Europeiska unionen. Europeiska gemenskapens officiella tidning från 29 augusti 1994, ss. 175 - 188.

¹¹⁴ Miljöförvaltningen 2017.

Med tanke på att konventionen uttryckligen förutsätter så strikt skydd för vissa arter och biotoper att det inte kan förverkligas utan lagstiftning, är det litet märkligt att den sattes i kraft i Finland med enbart en presidentförordning. Ingen införlivningslag utfärdades för att sätta i kraft de bestämmelserna som hör till området för lagstiftning. Detta ledde också till att landstingets bifall inte behövdes för konventionen, utan den trädde i kraft direkt på Åland också. Konventionen skulle dock i princip behövt leda till stora förändringar i åländsk naturvårdslagstiftning, särskilt på listorna över lagskyddade arter och biotoper.¹¹⁵ Lagtinget har inte heller gett bifall till de flertal förändringar, som har gjorts i konventionen senare. Den sista förändringen, som gäller på Åland direkt utan lagtingets bifall, är den som gjordes konventionens bilaga I den 6 december 1991, och som trädde i kraft i Finland den 11 mars 1992.¹¹⁶

I riket införlivades Bernkonventionen så småningom genom naturvårdslagens 4 §¹¹⁷ samt med jaktlagen (FFS 615/1993).¹¹⁸ Dessutom har man med naturvårdslagens 49 § från 2009 om europeiska gemenskapens specialbestämmelser om artskydd skyddat sådana arter som habitatdirektivet ålägger medlemsländerna att skydda. Dessa arter sammanfaller med de arter som ska skyddas enligt Bernkonventionen. De flesta habitatdirektivarter är fredade i riket även enligt olika bestämmelser i naturvårdslagens kapitel 6 om artsskydd. Dessutom erbjuder Natura 2000 nätverket som alla medlemsländer enligt habitatdirektivets artikel 4 ska inrätta skydd för vissa av Bernkonventionens arter och biotoper.

Det kan tänkas att uppfattningen på rikssidan var den att riksförfattningar räcker till för att sätta konventionen i kraft inom Åland, men då borde också riket ha kunnat bestämma vilka arter som är fredade på Åland och på vilket sätt. I praktiken ålägger Bernkonventionen kontinuerligt skyldigheter på Åland eftersom det natur- och artskydd, som konventionen förutsätter, måste på Åland förverkligas av åländska myndigheter, och det är Ålands landskapsregering som måste betala ersättningarna för de restriktioner i markanvändning som artskyddet medför.

¹¹⁵ LL (1977:41) om naturvård. Förteckning över fredningsbeslut.

¹¹⁶ Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringarna i bilagan I till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1992).

¹¹⁷ RP (79/1996) rd, s. 27.

¹¹⁸ RP (157/2012) rd, s. 3.

Den åländska naturvårdslagstiftningen fyller dock ännu inte fullständigt vare sig Bernkonventionens eller habitat- och fågeldirektivens krav, när det gäller artsskydd. Många arter, som enligt konventionen eller direktiven ska ha lagskydd, saknar det. En av EU ratificerad konvention eller ett EU-direktiv binder dock medlemslandets myndigheter direkt, t.ex. landskapsregeringen och kommuner.¹¹⁹ Dessa myndigheter måste således beakta direktivets eller konventionens bestämmelser i sin verksamhet, t.ex. i planeringen eller i sina egna projekt. Det går dock inte att ställa krav på enskilda direkt på grund av ett direktiv eller ett fördrag. Däremot skulle eventuellt en enskild person kunna kräva att habitatdirektivets artsskydd skulle tillämpas, om det på något sätt skulle direkt beröra hennes rättigheter t.ex. som markägare.¹²⁰

4.8 Konvention om skydd av flyttande vilda djur från 1979 (Bonnkonventionen)

4.8.1 Huvudkonventionen

Konventionen om skydd av flyttande vilda djur antogs i Bonn 23 juni 1979. Den sattes i kraft i Finland med presidentens förordning om ikraftträdande av konventionen om skydd av flyttande vilda djur (FördrS 62/1988) från den 9 december 1988. Eftersom konventionen sattes i kraft i riket med bara en förordning blev den enligt SjL av 1951 direkt i kraft även på Åland, likaså de förändringar som gjordes i konventionens bilagor 1990.¹²¹ Europeiska gemenskapen hade dock blivit part i konventionen redan 1983 så den har egentligen bundit både Finland och Åland redan sedan dess.¹²² Således, med tanke på bestämmelser i självstyrelselagen kan de förändringar som gjordes i bilagorna 1994 dinte anses vara i kraft på Åland, eftersom de innehåller naturvårdsrelaterad information och lagtinget har inte bifallit att dessa förändringar träder i kraft på Åland.¹²³ Med tanke på att fördragets normhierarkis nivå inom EU är de dock i kraft även på Åland.

¹¹⁹ Mäenpää 2011, s. 94.

¹²⁰ Mäenpää 2011, s. 123.

¹²¹ Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om skydd av flyttade vilda djur (4/1990).

¹²² Convention on the conservation of migratory species of wild animals 2017.

¹²³ Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om skydd av flyttade vilda djur (FördrS 75/1994).

Konventionen innehåller närmast principiella deklARATIONER om förhållandesätt till naturen och naturresurser samt övergripande målsättningar som parterna borde främja eller sträva efter. Konventionens två bilagor innehåller dock listor av flyttande arter, som parterna förbinder sig att skydda. Bilaga I omfattar flyttande arter som är hotade och bilaga II arter, vars bevarandestatus är ogynnsam, eller arter, vilkas bevarandestatus skulle signifikant gynnas av internationellt samarbete.

På samma sätt som Bernkonventionen förutsätter Bonnkonventionen artskydd, som kan endast införas med lagstiftning. På samma sätt som Bernkonventionen medförde Bonnkonventionen så stora skyldigheter för Åland, att det skulle ha varit angeläget att använda i ikraftsättandet en procedur, som skulle ha inneburit en valmöjlighet för Åland att godkänna eller förkasta fördraget.

Riket införlivade Bonnkonventionen med naturvårdslagens 4 § år 1996.¹²⁴ Riket har även förklarat de arter i konventionens bilaga 1, som förekommer regelbundet i Finland som arter som kräver särskilt skydd enligt naturvårdslagens 47 §. Åland har förklarat av arter i bilaga I endast havsörnen (*Haliaeetus albicilla*) som särskilt skyddsvärd enligt LL (1998:82) om naturvård 15 §. Av arter i bilaga 2 har både riket och Åland skyddat endast några arter utöver den grundfridlysning som både i riket och på Åland gäller alla de däggdjurs- och fågelarter, som inte är jaktbara. Det finns dock en stor skillnad mellan rikets och Ålands naturvårdslagar när det gäller fridlysningsbestämmelser. Fridlysningsbestämmelserna i rikets naturvårdslags 39 § lyder:

I fråga om individer som hör till de fridlysta djurarterna är det förbjudet att

- 1) avsiktligt döda eller fånga dem,
- 2) ta bon samt ägg och individer i andra utvecklingsstadier, att flytta dem eller att avsiktligt skada dem på något annat sätt, och
- 3) avsiktligt störa dem, i synnerhet under förökningstiden, på viktiga rastplatser under flyttningen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel.

Ett på behörigt sätt utmärkt boträd för en fridlyst fågel och ett boträd där en stor rovfågel häckar och där boet är i regelbunden användning och klart synligt är fridlyst.
Det är förbjudet att fånga ryggradslösa djur med fångstmetoder som i naturvårdshänseende är skadliga. Närmare bestämmelser om förbjudna fångstmetoder meddelas genom förordning av miljöministeriet. (24.6.2004/553)

¹²⁴ RP (79/1996) rd, s. 27.

Enligt LL (1998:82) 14 § 2 och 3 mom. lyder fridlysningsbestämmelserna på följande sätt:

Exemplar av en fridlyst växt- eller djurart får inte avlägsnas, dödas eller påverkas på sådant sätt att artens fortplantning eller fortsatta existens äventyras. Fridlysning enligt denna paragraf hindrar emellertid inte att den pågående markanvändningen fortsätter. Vid markanvändningen skall åtgärder som kan störa eller skada exemplar av fridlysta arter undvikas om det endast medför ringa olägenhet för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt till fastigheten.

Genom landskapsförordning kan bestämmas att en växt- eller djurart skall åtnjuta skydd i något avseende (partiell fridlysning). Partiell fridlysning får inte innebära att arten får ett lika starkt eller starkare skydd än det skydd som gäller för fridlysta arter. Den partiella fridlysningen får inte hindra att den pågående markanvändningen fortsätter. Vid den fortsatta markanvändningen skall sådan störning och skada som avses i 2 mom. undvikas. (2002/2)

Så som framgår ovan har fridlysta djurarter mycket starkare skydd i riket än på Åland, där i princip endast utrotning av en fridlyst art är förbjudet.

Bonnkonventionen har 26 underavtal avseende särskilda arter eller hela organismgrupper. Finland har skrivit under tre av dem; avtalet om skydd av småvalar, avtalet om skydd av fladdermöss samt avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar. Av dessa är endast det sistnämnda i kraft på Åland.

4.8.2 Avtal till skydd för småvalar från 1992 (ASCOBANS-avtalet)

Avtalet till skydd för småvalar antogs i New York den 17 mars 1992. Avtalet trädde i kraft i Finland med presidentens förordning (FördrS 103/1999) den 13 oktober 1999.¹²⁵ EU har inte ratificerat avtalet.¹²⁶ Avtalets tillämpningsområde utvidgades 2003 till att också gälla nordöstra Atlanten och Irländska sjön, och samtidigt ändrades namnet på avtalet så att dessa områden också inbegreps. Förändringar till avtalet sattes i kraft i Finland 2008 med presidentens förordning (FördrS 14/2008).¹²⁷ Enligt SjL av 1991 borde lagtingets bifall ha hämtats för att avtalet skulle ha trätt i kraft på Åland, men det har inte

¹²⁵ Presidentens förordning om ikraftträdande av avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (FördrS 103/1999, FFS 942/1999).

¹²⁶ ASCOBANS 2017.

¹²⁷ Presidents förordning om sättande i kraft av ändringar i avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (FördrS 14/2008, FFS 47/2008).

gjorts. Uppfattningen i riket kan ha varit, att avtalet träder i kraft automatiskt på Åland eftersom huvudkonventionen är i kraft. ASCOBANS-avtalet är dock inte någon teknisk precisering av Bonnkonventionen, utan innehåller helt självständiga bestämmelser, som föranleder helt nya förpliktelser för parterna. Även i andra fall har skilda bifallsbeslut hämtats för fördragens protokoll och andra underöverenskommelser (se AEWA-avtalet och biodiversitetskonventionen nedan). Det kan därför inte anses att ASCOBANS-avtalet skulle vara i kraft på Åland när lagtinget inte har gett sitt bifall till det.

Avtalets målsättning är att skydda småvalar i Östersjön och Bottenhavet, särskilt tumlare. Enligt avtalet ska parter uppnå och upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för småvalar. Parterna ska utarbeta en plan bl.a. för att hindra sådana utsläpp och andra störningar, som har negativ påverkan på småvalar. De ska också skapa ett system för att anmäla bifångst och stifta lagar som hindrar avsiktlig fångst och dödande av småvalar.

Riket har implementerat avtalet i materiell lagstiftning så till vida att tumlare skyddades 2009 som en habitatdirektivets bilaga IV art enligt naturvårdslagens 49 §. Lag om fiske (FFS 379/2015) innehåller bestämmelser om tumlare och sälar som bifångst. Enligt förarbeten har dock dessa bestämmelser införts för att implementera habitatdirektivets artikel 12 punkt 4.¹²⁸

På Åland har tumlare eller andra valar inte något skydd utöver den grundfridlysning som enligt den åländska naturvårdslagen gäller alla däggdjur (se ovan under Bonnkonventionen). Både Bernkonventionen och habitatdirektivet ålägger medlemsländerna att införa strikt skydd för tumlare, men detta skydd har inte förverkligats på Åland. Även kommissionen för skydd av Östersjöområdets marina miljö (HELCOM) gav 1996 en rekommendation om skydd av tumlare i Östersjön.¹²⁹ Rekommendationer omfattar t.ex. åtgärder för att förhindra bifångst och inrättandet av marina skyddsområden. Den åländska fiskelagstiftningen innehåller dock inte bestämmelser om bifångst. Däremot måste även Åland följa de två fiskerelaterade EU-

¹²⁸ RP (192/2014) rd, s. 93.

¹²⁹ Helcom recommendation 17/2.

förordningar som har utfärdats bl.a. för att skydda tumlare.¹³⁰

Eventuellt hade man 1999 en uppfattning, att tumlare inte förekommer på Åland, och därför ansågs det inte vara så viktigt att bringa avtalet i kraft där. I samband med projektet SAMBAH, ett internationellt projekt under åren 2010 - 2015, samt i ett fortsättningsprojekt till det 2016, har det dock kommit fram att tumlare regelbundet förekommer inom Ålands område.¹³¹ Det skulle således vara angeläget att inkludera även Åland i avtalet till skydd av småvalar, så som också utöka tumlarens skydd på Åland, så att lagstiftningen uppfyller småvalavtalets, andra internationella fördrags samt unionslagstiftningens krav.

4.8.3 Överenskommelse om skydd av fladdermöss i Europa från 1991 (Eurobats)

Överenskommelse om skydd av fladdermöss i Europa antogs i London 4 december 1991. I Finland sattes den i kraft med presidentens förordning (FördrS 104/1999).¹³² EU är inte part till avtalet.¹³³ Avtalet definierar i artikel III relativt klart uttalade grundförpliktelser för parterna. Varje part ska bl.a. förbjuda avsiktligt dödande och fångst av fladdermöss samt bevara deras viktiga skyddsställen. Lagtingets bifall till de ovannämnda författningarna har inte begärts, så överenskommelsen är inte i kraft på Åland. Även gällande detta avtal kan uppfattningen ha varit i riket, att det att Bonnkonventionen är i kraft räcker till att bringa i kraft underavtalet också. Man kan dock inte ha trott att fladdermöss inte skulle förekomma på Åland.

I riket är fladdermöss fridlysta enligt naturvårdslagens 39 §. Alla i Finland förekommande fladdermöss omfattas dessutom av naturvårdslagens 49 §, enligt vilken det är förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a)

¹³⁰ Rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98. och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 597/2014 om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske.

¹³¹ Aqua Biota 2017.

¹³² Presidentens förordning om ikraftträdande av överenskommelsen om skydd av fladdermöss (FördrS 104/1999, FFS 943/1999).

¹³³ UNEP/EUROBATS 2017.

till habitatdirektivet förökar sig och rastar. Därutöver är fransfladdermus (*Myotis nattereri*) en art som kräver särskilt skydd enligt naturvårdslagens 47 § så det är förbjudet att förstöra eller försämra förekomstplatser som är viktiga för den. Miljöministeriet skall även vid behov utarbeta program för att återuppliva beståndet av arter som kräver särskilt skydd. Det kan således anses att riket uppfyller de målsättningar och skyldigheter, som härstammar från överenskommelse om skydd av fladdermöss i Europa.

På Åland omfattas fladdermöss av den åländska naturvårdslagens 14 § 2 och 3 mom. (se ovan under Bonnkonventionen). Att utrotning av fladdermössarterna är förbjudet räcker dock inte till att uppfylla överenskommelsens förpliktelser. När överenskommelsen emellertid inte är i kraft på Åland, behöver den åländska lagstiftaren inte heller följa det. Däremot är det ett folkrättsligt problem för Finland att ha ett geografiskt område där avtalet inte följs eftersom något undantag inte har gjorts i avtalet för Ålands del. Även Bernkonventionen och habitatdirektivet skulle dock förplikta Åland att införa bättre skydd för fladdermöss.

4.8.4 Avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar från 1996 (AEWA)

Avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar antogs i Haag den 15 augusti 1996. Avtalet trädde i kraft i Finland den 28 januari 2000 med presidentens förordning (FördrS 9/2000).¹³⁴ Finland förhandlade om reservationer för Ålands del så, att svärta (*Melanita fusca*) och sjöorre (*Melanita nigra*) undantogs från det förbudet mot jakt, som följer av att de är upptagna i avtalets tabell 1, kolumn B, och så att de arter som är föremål för vårjakt på Åland undantogs från förbud mot jakt enligt avtalets bilaga 3, artikel 2.1.2. Åland undantogs även från förpliktelsen att förbjuda blyhagel enligt bilaga 3 artikel 4.1.4. Lagtinget har den 1 oktober 1999 "...beslutat ge sitt bifall till att förordningen om ikraftträdande av avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (FFS

¹³⁴ Presidentens förordning om ikraftträdande av avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (FördrS 9/2000, FFS 77/2000).

77/2000) träder i kraft i landskapet Åland till de delar avtalet faller inom landskapets behörighet.”¹³⁵ EU blev part till avtalet först den 1 oktober 2005.¹³⁶

Trots den ovannämnda reservationen för Ålands del samt trots att både svärta och sjöorre är upptagna i fågeldirektivets bilaga II, som innehåller förteckning över arter, som får vara föremål för hållbar jakt, har svärta och sjöorre inte fått jagas på Åland sedan år 2000. Enligt den förändringen som gjordes både i jaktlagen (1985:31) för landskapet Åland 20 § samt i jaktförordningen (1995:69) för landskapet Åland 2 § år 2000 var svärta, sjöorre och ejder inte mera jaktbara. Denna förändring gjordes för att implementera fågeldirektivet efter att kommissionen hade påpekat att vårfågeljakt var inte förenlig med det.¹³⁷

Således stod den reservationen, som gjordes i Bonnkonventionen för Ålands del gällande vårfågeljakt, meddetsamma i strid med unionslagstiftningen. Fågeldirektivets artikel 7.4 stadgar, att ”de [= medlemsländerna] skall särskilt se till att de arter på vilka jaktlagstiftning tillämpas inte jagas under uppfödningssäsongen eller under häckningens olika stadier”.¹³⁸ Det uppstod således en juridiskt oklar situation när Åland folkrättsligt sett fick rätt att bryta mot existerande unionslagstiftning.

Sedan 2000 har även bestämmelserna om vårjakt i den ovannämnda jaktförordningens 3 § upphävts, så att vårfågeljakten sker idag med stöd av undantagsbestämmelserna i jaktlagens 20 §.¹³⁹ Dessa bestämmelser i sin tur baserar sig på fågeldirektivets artikel 9.1. punkt c. som stadgar att ”medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bestämmelserna i artiklarna 5, 6, 7 och 8 för att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.” Kommissionen har dock inte godkänt detta förfarande utan väckte 2003 talan om fördragsbrott vid Europeiska unionens domstol. Talan omfattade både riket och Åland. Domstolen fann att

¹³⁵ ÅFS 2000:35

¹³⁶ Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds 2017.

¹³⁷ Landskapsstyrelsens framställning 7/1998-99.

¹³⁸ Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

¹³⁹ Landskapsregeringens beslut om riktlinjer för beviljande av tillstånd till jakt på sjöfågel år 2016. ÅLR 2016/2599.

Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fågeldirektivet eftersom Finland avseende vårjakt på sjöfågel på finländska fastlandet och på Åland inte har visat att villkoret i artikel 9.1 c i fågeldirektivet är uppfyllt för ejder, knipa, småskrake, storskrake, svärta och vigg.¹⁴⁰

Ingen av parterna åberopade AEWA-avtalet, så deras bedömning måste ha varit att unionsfördragen och unionslagstiftningen är starkare än Bonnkonventionens underavtal. Både riket och Åland slutade vårjakten efter domen, men Åland började jakt på ejderhanar på nytt 2011. Kommissionen har startat ett överträdelseförfarande som har framskridit i skrivande stund till motiverat yttrande, som Finland och Ålands landskapsregering har besvarat.¹⁴¹ Ålands landskapsregering har sedermera även gjort ett beslut att fortsätta vårfågeljakt år 2017 trots att kommissionen har motsatt sig till detta.¹⁴² 2079 ejdrar sköts under vårjakten 2017. Det är möjligt att kommissionen kommer att se detta som fördragsbrott.

I riket är de flesta arter som omfattas av AEWA-avtalet fridlysta enligt naturvårdslagens 39 § och på Åland enligt naturvårdslagens 14 §. Avtalets krav om strikt skydd för dessa arter uppfylls av fridlysning enligt rikets naturvårdslag, men inte av fridlysningsbestämmelserna i den åländska naturvårdslagen. Bland avtalsarterna finns även enligt den finska jaktlagstiftningen jaktbara arter, så som t.ex. sädgås (*Anser fabalis*).¹⁴³ Jakt är dock tillåtet för arter som är förtecknade i kolumn A i avtalet, i kategorierna 2, 3 och 4, om jakten utförs hållbart. Alla de sjöfågelarter som är jaktbara enligt jaktförordningens 3 § på Åland är jaktbara också i riket.

¹⁴⁰ EU-domstolens dom från den 15 december 2005 i mål C-344/03.

¹⁴¹ Utrikesministeriet 2017 s. 37.

¹⁴² Riktlinjer för beviljande av tillstånd till jakt på sjöfågel år 2017 enligt jaktlagen för landskapet Åland. ÅLR 2017/2889.

¹⁴³ Jaktlag (615/1993) 5 §.

4.9 Antarktisfördraget från 1959 och konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis från 1980

Antarktisfördraget antogs i Washington den 1 december 1959. I Finland sattes den i kraft med presidentens förordning (FördrS 31/1984).¹⁴⁴ Enligt SjL av 1951 trädde fördraget automatiskt i kraft även på Åland. Ur naturvårdssynpunkt det viktigaste är dock fördragets miljöskyddsprotokoll som ingicks i Madrid den 4 oktober 1991 och som sattes i kraft i Finland med presidentens förordning (FördrS 5/1998).¹⁴⁵ I miljöskyddsprotokollet har parterna kommit överens om bl.a. de miljöprinciper som ska tillämpas i all verksamhet på Antarktis. Lagtinget har dock inte gett sitt bifall till miljöskyddsprotokollet.

Det är naturligtvis inte självklart att det skulle överhuvudtaget vara befogat att hämta lagtingets bifall till en sådant här fördrag, som inte direkt berör Ålands område, även om det principiellt är fråga om miljö- och naturvård. Den grundläggande frågan är då, om man uppfattar Ålands behörighetsområden som parallella med rikets motsvarande behörighetsområden, på samma sätt som t.ex. Finlands och Sveriges behörigheter inom naturvård är parallella, eller om man uppfattar att Ålands behörighetsområden är underordnade rikets p.g.a. riket har uteslutande behörighet i ärenden som rör förhållandet till utländska makter.

Finland har bundit sig även till ett annat fördrag som gäller miljön i Antarktis; konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis ingicks i Canberra 20 maj 1980 och den sattes i kraft i Finland 6 oktober 1989 med presidentens förordning (FördrS 64/1989).¹⁴⁶ Konventionens målsättning är att reglera utnyttjandet av levande naturtillgångar i Antarktis så att utnyttjandet sker på ett hållbart sätt. Enligt SjL av 1951 trädde konventionen automatiskt i kraft på Åland.

I anledning av de ovannämnda fördragen har Finland utfärdat lag om skydd för miljön i Antarktis (FFS 28/1996), och i denna lag regleras vad finska medborgare får göra på

¹⁴⁴ Presidentens förordning om bringande i kraft av Antarktisfördraget (FördrS 31/1984).

¹⁴⁵ Presidentens förordning om ikraftträdande av miljöskyddsprotokollet till Antarktisfördraget och dess bilagor I – IV (FördrS 5/1998 FFS 27/1998).

¹⁴⁶ Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis från 1980.

Antarktis. Finlands jurisdiktion gällande natur- och miljövård har således ansetts kunna sträcka sig även till Antarktis i alla fall gällande finländarnas verksamhet. Sverige har motsvarande lag (SFS 2006:924) om Antarktis, som reglerar svenska medborgares verksamhet på Antarktis.

Enligt RP 101/1996 rd är utgångspunkten att Finlands miljöskyddslagstiftning är tillämplig enbart på verksamhet inom Finlands territorium.¹⁴⁷ Så konstateras det vara gällande avfallslagen, lagen om naturskydd och lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Någon förklaring till att man nu gällande lagen om skydd för miljön i Antarktis avsåg det vara juridiskt möjligt att reglera verksamhet utanför Finland gränser gavs dock inte. I regeringspositionen konstateras dessutom att lagens tillämpningsområde begränsar sig inte nödvändigtvis enbart till finska medborgare eller till finska juridiska personer, utan den avses gälla också sådana utlänningar som deltar i finländska expeditioners verksamhet.¹⁴⁸

Lagstiftaren anser tydligen att den finska rättsordningen, i alla fall gällande lagen om skydd för miljön i Antarktis, kan följa med i finska expeditioner på samma sätt som den följer med i fartyg som har finsk hemort, även om lagen i detta fall reglerar särskilt verksamhet på land och finsk flagga är inte väsentlig i sammanhanget. Antarktis har ju ingen egen rättsordning, så det måste skyddas med fördrag och ländernas nationella bestämmelser som hindrar skadlig verksamhet.

Om rikets och Ålands naturvårds- och miljölagstiftningsbehörigheter är parallella, väcker det ovannämnda frågan om även åländsk rättsordning skulle kunna följa med i eventuella åländska expeditioner på Antarktis. Skulle det då på samma sätt vara juridiskt korrekt för Åland att utfärda en lag gällande vad en person som har åländsk hembygdsrätt får göra inom Antarktis i natur- och miljöskyddshänseende, som det är juridiskt korrekt för Finland och Sverige? En intressant situation skulle uppstå, om en helt åländsk expedition skulle exploatera Antarktis i strid med lagen om skydd för miljön i Antarktis eller en ålänning skulle göra så i en utländsk expedition.

¹⁴⁷ RP (101/1996) rd, s. 3.

¹⁴⁸ RP (101/1996) rd, s. 6.

Däremot om Ålands behörighet inom naturvård är underordnad rikets kan det endast vara finska lagar som i vissa fall kan ha rättsverkan utanför Finlands gränser i enlighet med SjL 27 § punkt 4. Lagen om skydd för miljön i Antarktis gäller dock egentligen inte förhållande till utländska makter utan reglerar enbart konkret påverkan på naturen och miljön i Antarktis samt etablerar inhemska tillståndsmyndigheter och tillståndsförfaranden. Det är således en rimlig tolkning att Åland borde ha egna bestämmelser om myndigheter som beviljar tillstånd för åtgärder i Antarktis natur.

4.10 Konventionen om biologisk mångfald från 1992 (Biodiversitetskonventionen)

4.10.1 Huvudkonventionen

Konventionen om biologisk mångfald antogs i Rio de Janeiro den 5 juni 1992. Europeiska gemenskapen ratificerade konventionen 21 december 1993.¹⁴⁹ I Finland sattes den i kraft den 26 oktober 1994 med presidentens förordning (FördrS 78/1994).¹⁵⁰ Konventionens mål är att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och att nyttan av användningen av genetiska resurser fördelas rättvist. Som en del av konventionen antog världens länder år 2010 en strategisk plan för perioden 2011–2020, med 20 delmål fram till år 2020 (de så kallade Aichimålen).¹⁵¹ Planen innehåller vision, målsättningar och arbetsprogram för att rädda den biologiska mångfalden och därigenom säkra fungerande ekosystem.

Konventionen är mycket grundläggande inom naturskyddet och ställer krav på helt praktiska åtgärder, även om dessa krav har ofta formulerats litet vagt så att parter ska ”i mån av möjlighet” utföra någon skyddsåtgärd. Även biodiversitetskonventionen har införlivats i Finlands materiella lagstiftning med naturvårdslagens 4 §.¹⁵²

¹⁴⁹ Convention of biological diversity 2017a.

¹⁵⁰ Presidentens förordning om ikraftträdande av konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994).

¹⁵¹ Convention of Biological Diversity from 1993; Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets.

¹⁵² RP (79/1996), s. 27.

År 1994 var nuvarande SjäL av 1991 redan i kraft.¹⁵³ Enligt 59 § 1 mom. borde lagtingets bifall ha hämtats för författningen, som satte konventionen i kraft i Finland eftersom den hänförde sig till naturvården. Sådant bifall hämtades dock först år 2016.¹⁵⁴ Mellan 1994 och 2016 var biodiversitetskonventionen således inte i kraft på Åland med tanke på bestämmelser i självstyrelselagar, även om den anses ha varit i kraft direkt på grund av att EG hade ratificerat konventionen 1993. Åland har inte vidtagit lagstiftningsåtgärder uttryckligen för att implementera biodiversitetskonventionen, även om den åländska naturvårds- och miljöskyddslagstiftningen delvis är i linje med konventionen.

Biodiversitetskonventionens krav enligt artikel 8 om hindrandet av skadliga främmande arter att sprida sig har på europeisk nivå införlivats med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Finland har i anledning av denna förordning utfärdat lag om hantering av risker orsakade av främmande arter (FFS 1709/2015), som bl.a. innehåller stadganden om nationella myndigheter, preciseringar om hur förordningens bestämmelser hanteras i finska förhållanden samt straffbestämmelser.

Eftersom de flesta av lagens bestämmelser hänför sig till naturvård eller jakt, borde Åland utfärda en motsvarande egen lag, både för att införliva biodiversitetskonventionen och för att kunna agera enligt den ovannämnda EU-förordningens stadganden. Endast de bestämmelserna i lagen (FFS 1709/2015) som gäller tullens uppgifter kan anses vara riksbehörighet även på Åland. Kommissionen har underrättats av behöriga myndigheter på Åland med landskapsregeringens beslut från 4.11.2017.¹⁵⁵ Hittills har dock lagstiftningsåtgärder inte vidtagits på Åland, t.ex. om de ovannämnda behöriga myndigheter eller gällande straff. Situationen är således samma som beskrivs ovan gällande CITES. Om någon skulle bryta mot EU-förordningen 1143/2014 på Åland, skulle gärningar inte vara straffbara på Åland.

¹⁵³ Självstyrelselag för Åland (1144/1991).

¹⁵⁴ ÅFS 2016:71.

¹⁵⁵ Landskapsregeringens beslut om underrättelse av behöriga myndigheter på Åland enligt Europeiska parlamentet och rådets förordning (EU) Nr. 1143/2014. ÅLR 2015/10939.

Biodiversitetskonventionen har införlivats i Finland även åtminstone med lag om fiske (FFS 379/2015)¹⁵⁶ samt med skogslag (FFS 1093/1996).¹⁵⁷ Dessutom borde konventionens anda förstås genomsyra all lagstiftning och myndigheternas åtgärder.

4.10.2 Cartagenaprotokollet om biosäkerhet från 2000

Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald antogs i Montreal 29 januari 2000. EU godkände protokollet 27 augusti 2002.¹⁵⁸ Protokollet trädde i kraft i Finland genom presidentens förordning (FördrS 130/2004)¹⁵⁹ och förordningen satte konventionen i kraft även som en blankettlag (FördragS 129/2004).¹⁶⁰

Lagtinget har med sitt beslut ÅFS 2005:49 från den 24 september 2004 gett sitt bifall till att lagen träder i kraft även i landskapet Åland till de delar protokollet faller inom landskapets behörighet. En intressant detalj är, att lagtinget hade 2004 ännu inte givit sitt bifall till huvudfördraget biodiversitetskonventionen. Eventuellt var det fråga om ett mänskligt misstag, att beredande tjänstemän i justitieministeriet, i landskapsregeringen och i lagtinget tog det för givet att biodiversitetskonventionen var i kraft på Åland. Annars tyder denna händelse på att lagtinget faktiskt uppfattar bifallsbeslutet som antagande av införlivningslagen som åländsk blankettlag. En lag som kopierar fördragets eller protokollets bestämmelser kan ju i princip utfärdas även om själva fördraget inte är i kraft, medan fördragets protokoll knappast kan vara i kraft ensam utan huvudfördraget. Att alla inblandade skulle ha tagit hänsyn till att biodiversitetskonventionen var egentligen i kraft på Åland direkt p.g.a. att EU hade ratificerat den är inte sannolikt eftersom sådant tänkande inte har tillämpats gällande något annat naturvårdsfördrag, uppenbarligen inte heller gällande själva Cartagenaprotokollet, eftersom man nu begärde lagtingets bifall.

¹⁵⁶ RP (192/2014) rd.

¹⁵⁷ RP (63/1996) rd.

¹⁵⁸ Convention on biological diversity 2017b.

¹⁵⁹ Republikens presidents förordning om sättande i kraft av Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet (FördrS 130/2004).

¹⁶⁰ Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 129/2004, FFS 578/2004).

Cartagenaprotokollet kan anses höra till Ålands behörighet enligt Sjl av 1991 18 §, punkter 10 och 12, i den mån det är fråga om skydd av miljö och människor från eventuella skador, som genetiskt modifierade organismer skulle kunna förorsaka. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om import och export, vilka är rikets behörighetsområden enligt Sjl 27 §, punkt 12. Import och export av genmodifierade organismer kan i vissa fall även beröra rikets behörighetsområden enligt punkt 32 (förbud mot införande av djur och djurprodukter), punkt 34 (förebyggande av införsel av växtförstörare till landet) samt 15 punkt (främjande av export av lantbruksprodukter). Genetisk modifiering som sådan tas inte upp i självstyrelselagen.

I riket har Cartagenaprotokollet införlivats även med de förändringarna, som gjordes 2004 i gentekniklag (FFS 377/1995).¹⁶¹ När gentekniklagen utfärdades 1995, ville Åland göra den tillämplig även på Åland genom en blankettlag. Då fann HD att enligt grundsatserna i självstyrelselagen har riket förbehållits lagstiftningsbehörighet rörande omständigheter, som förutsätter en särskilt naturvetenskaplig sakkunskap hos de berörda myndigheterna, eller som på ett vittgående eller svåröverskådligt sätt kan påverka miljön och hälsan både i landskapet och utanför landskapet.¹⁶² Denna åsikt motiverade HD med att lagstiftningen om kärnkraft, smittsamma sjukdomar hos människor och djur, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landet var alla rikets behörighetsområden enligt Sjl av 1991.

Slutsatsen blev att lagförslaget enligt Sjl 27 §, punkt 42, sk. restkategorin ("övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet"), hänfördes till rikets behörighet, trots att gentekniken i viss mån ansågs beröra områden som hör till landskapets behörighet. Rikets gentekniklagstiftning gäller följaktligen i landskapet som hörande till rikets behörighet. Således måste även de förändringar som gjordes 2004 för att införliva Cartagenaprotokollet gälla på Åland.

¹⁶¹ RP (42/2004) rd, s.14.

¹⁶² Högsta domstolens utlåtande till republikens president angående landskapsregeringens lagframställning FR 1/1995-96.

Det ovannämnda yttrandet från Högsta domstolen skulle egentligen kunna vara starkt vägledande när det gäller tolkning av a SjL 18 §, punkt 10. Om riket verkligen har förbehållit lagstiftningsbehörigheten rörande omständigheter, som förutsätter en särskild naturvetenskaplig sakkunskap hos de berörda myndigheterna, skulle egentligen nästan all lagstiftning inom naturvården och tex. miljöskydds-, kemikalie- och hälsoskyddslagstiftning egentligen bli rikets behörigheter. Alla dessa områden förutsätter idag särskilda sakkunskaper.

I detaljmotiveringar i förarbeten för självstyrelselagen nämns dock inte behovet av särskilda naturvetenskapliga eller andra kunskaper som grund för att riket skulle ha lagstiftningsbehörigheten inom ett sakområde.¹⁶³ Enligt detaljmotiveringar för 27 § 42 punkten (den bestämmelsen som HD använde som motivering för att gentekniklagen hör i sin helhet till rikets behörighet) konstateras endast att rättsområden som inte särskilt nämns i 18 § eller 27 § skall i behörighetshänseende bedömas utgående från de grundsatser som följts i lagen som helhet.

Landskapslag (2013:39) om genetiskt modifierade växter kan vara delvis i linje med Cartagena-protokollet. I förarbeten LF 1/2011–2012 nämns dock ingenting om Cartagena-protokollet. Däremot har direktivet 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön implementerats i åländsk lagstiftning med denna lag. Detta direktiv implementerar i sin tur Cartagena-protokollet på EU-nivå.

Gällande Cartagena-protokollet har rikets myndigheter på samma sätt som gällande CITES-konventionen ovan först bedömt att fördraget hör till Ålands lagstiftningsbehörighetsområde och begärt lagtingets bifall, men senare har HD kommit fram till att Åland trots allt överskrider sin behörighet om landskapslagstiftning utfärdas i anledning av fördraget. Detta betonar hur viktigt det är att behörighetsgränser utreds redan när man förbereder Finlands anslutning till ett fördrag. Det är ett ytterligare skäl till att Åland borde vara med i beredningen av fördrag.

¹⁶³ RP (73/1990) rd.

4.10.2.1 Nagoya-Kuala Lumpur tilläggsprotokoll om ansvarighet och gottgörelse till Cartagenaprotokollet

Finland deponerade sitt godkännandeinstrument för Nagoya-Kuala Lumpur-tilläggsprotokollet om ansvarighet och gottgörelse till Cartagenaprotokollet om biosäkerhet den 25 april 2014. EU hade ratificerat protokollet den 21 mars 2013.¹⁶⁴ Protokollet är dock inte i kraft internationellt ännu och statsrådet har ännu inte utfärdat någon förordning om dess ikraftsättande. Lagtingets bifall till en sådan förordning har dock redan hämtats, och lagtinget har gett sitt bifall den 3 november 2014.¹⁶⁵ Beslutet har ännu inte publicerats i Ålands författningssamling.

Situationen är således samma som gällande själva Cartagenaprotokollet, lagtingets bifall även till Nagoya-Kuala Lumpur tilläggsprotokollet gavs innan biodiversitetskonventionen var i kraft på Åland. Tilläggsprotokollets målsättning är att skapa internationella regler och förfaranden gällande ansvar och avhjälpande i användningen av genmodifierade organismer. Detta görs för att främja bevarande och hållbar användning av biologisk diversitet, även beaktande risker för människans hälsa.

4.10.3 Nagoyaprotokollet om genetiska resurser från 2010

Biodiversitetkonventionens Nagoyaprotokoll om tillträde till genetiska resurser och rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning antogs i Nagoya den 29 oktober 2010. EU ratificerade protokollet 16 maj 2014.¹⁶⁶ Finland har satt Nagoyaprotokollet i kraft med statsrådets förordning (FördrS 46/2016)¹⁶⁷ och de bestämmelser i protokollet, som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom lag (FördrS 45/2016).¹⁶⁸ Ålands lagting har den 6 juni 2016 gett sitt bifall till att lagen

¹⁶⁴ Convention on biological diversity 2017c.

¹⁶⁵ Ålands lagtings beslut LTB 28/2014.

¹⁶⁶ Convention on biological diversity 2017d.

¹⁶⁷ Statsrådets förordning om sättande i kraft av Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning till konventionen om biologisk mångfald och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och av lagen om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 46/2016, FFS 590/2016).

¹⁶⁸ Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 45/2016, FFS 393/2016).

träder i kraft även på Åland.¹⁶⁹ Även om Nagoyaprotokollets bestämmelser gäller nu som blankettlag i Finland har riket utfärdat även en materiell genomförandelag (FFS 395/2016) gällande t.ex. behöriga myndigheter och anmälningsförfarande i riket.¹⁷⁰

Nagoyaprotokollet reglerar tillträde till genetiska resurser och rättvis fördelning av vinster som kan uppstå vid användandet av dem. Den skyddar särskilt ursprungsbefolkningens rätt till sina traditionella kunskaper om genetiska resurser, t.ex. i form av kännedom av egenskaper hos olika växt- eller djurarter. Genetiska resurser definieras även som genetiskt material dvs. varje material av växt-, djur-, mikroorganism- eller annat ursprung som innehåller funktionella enheter av arvs massa av faktiskt eller potentiellt värde.¹⁷¹

Även gällande genomförandelagen (FFS 394/2016) är det svårt att helt entydigt avgöra, om hela lagen hör så tydligt till rikets behörighet, att lagen är direkt giltig även på Åland, eller om Åland skulle behöva utfärda egen genomförandelagstiftning i alla fall till vissa delar. Införande till Finland av sådana genetiska resurser eller traditionell kunskap hos urfolk, som rör genetiska resurser hör inte tydligt till någon av Ålands behörighetsområden. Tillträde till samernas traditionella kunskaper kan inte heller vara Ålands behörighet, utan detta regleras genom rikslagstiftning med utgångspunkt i GL 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. Så länge genetiska resurser eller kunskaper inte påverkar den åländska utomhusmiljön är det inte fråga om natur- och miljövård enligt Sjl 18 §, punkt 10.

Åland har dock eventuellt ansvar enligt protokollet och enligt EU-förordningen nr 511/2014, som Nagoyaprotokollet är genomfört med på unionsnivå, för att verksamhetsutövare inom åländsk jurisdiktion endast använder lagligt anskaffade genetiska resurser – om man inte anser att fallet gäller utrikeshandel enligt Sjl 27 §, punkt

¹⁶⁹ ÅFS 2016:69.

¹⁷⁰ Lag om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FFS 394/2016).

¹⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen, artikel 3.

12.¹⁷² Eventuellt borde även Åland således utfärda bestämmelser om nationella myndigheter och straffbestämmelser. Behandlingen av ärenden gällande genetiska resurser kräver dock sådana specialkunskaper, att med beaktande av det ovannämnda Högsta domstolens yttrande borde eventuellt lagen (FFS 395/2016) anses i sin helhet vara riksbehörighet och gälla direkt på Åland. HD kommer dock att ta ställning till detta först om Åland gör en framställning om egen lagstiftning inom detta område.

Artiklarna 3 och 4 i Biodiversitetskonventionen definierar staternas suveräna rätt till genetiska resurser inom deras jurisdiktion. Som självstyrkt område kan Åland anses ha jurisdiktion över sådana unika genetiska resurser, som förekommer inom åländskt territorium och som är av åländskt ursprung. Åland borde således bestämma, vilka regler som ska gälla åländska genetiska resurser, om det är fritt fram för alla att använda dem, eller om det borde finnas begränsningar eller anmälningsplikt.

4.11 Konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö från 1992 (HELCOM-konvention)

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö ingicks i Helsingfors 9 april 1992. EG ratificerade konventionen 24 september 1992.¹⁷³ I Finland sattes den i kraft med presidentens förordning (FördrS 2/2000).¹⁷⁴ Ålands lagting har gett sitt bifall till att förordningen träder i kraft till den del den faller inom Ålands behörighet med beslutet ÅFS 2001:21.

Konventionen gäller i första hand skydd av vatten från olika föroreningar. Konventionens artikel 15 gäller dock naturvård och biologisk mångfald, och avtalsparterna lovar att:

var för sig och gemensamt vidta alla lämpliga åtgärder avseende Östersjöområdet och dess ekosystem i kustområden, vilka påverkas av Östersjön, för att bevara orörda miljöer och den biologiska mångfalden samt för att skydda ekologiska processer. Sådana åtgärder skall även vidtas för att säkerställa en uthållig användning av naturresurserna inom Östersjö

¹⁷² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

¹⁷³ HELCOM 2017a

¹⁷⁴ Presidentens förordning om ikraftträdande av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000, FFS 1/2000).

området. I detta syfte skall de fördragsslutande parterna sträva efter att anta bestämmelser som innehåller ändamålsenliga riktlinjer och kriterier.

Det ovannämnda verkar förplikta avtalsparterna även att anta lagstiftning eller i alla fall myndighetsbestämmelser om riktlinjer och kriterier för att t.ex. bevara orörda miljöer och den biologiska mångfalden samt för att skydda ekologiska processer. Eventuellt uppfylls kravet dock av det åtgärdsprogram för skyddet av Östersjön som parterna godkände 2007.¹⁷⁵

Inom ramen för HELCOM-konventionen har också utfärdats rekommendationer, en del av vilka som berör biologisk mångfald. Dessutom har det utfärdats en röd lista angående hotade arter samt utsetts marina skyddsområden.¹⁷⁶ Landskapsregeringen har utsett sex sådana skyddsområden på Åland.¹⁷⁷ Det finns dock inte bestämmelser om hur dessa områden i praktiken är skyddade medan motsvarande områden i riket är skyddade enligt naturvårdslagens 73 §. Åland har deltagit aktivt i HELCOM-arbete gällande vattenskydd men de ovannämnda skyddsområden är det enda som har gjorts för att främja biologisk mångfald inom ramen för konventionen.

På unionsnivå har HELCOM-konventionen implementerats med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. På Åland har detta direktiv implementerats i vatten- och miljöskyddslagstiftningen.

4.12 Europeiska landskapskonventionen från 2000

Den europeiska landskapskonventionen ingicks i Florens den 20 oktober 2000 och sattes i kraft i Finland med presidentförordning (FördrS 14/2006)¹⁷⁸ samt lagen (FördrS

¹⁷⁵ HELCOM 2017b.

¹⁷⁶ HELCOM 2017c.

¹⁷⁷ Landskapsregeringens beslut från 2.2.2010 om Helcom BSPA-områden. Brevnr 8 S43 Dnr S43/09/1/3.

¹⁷⁸ Republikens presidents förordning om sättande i kraft av den europeiska landskapskonventionen och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen (FördrS 14/2006).

13/2006).¹⁷⁹ Lagtinget gav sitt bifall till lagen genom beslut 43/2009.¹⁸⁰ Beslutet lyder: "...har Ålands lagting... beslutat ge sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den europeiska landskapskonventionen (FFS 922/2005) träder i kraft i landskapet Åland till de delar konventionen faller inom ramen för landskapets behörighet." Målet för konventionen är att främja skyddet, förvaltningen och planeringen av landskapet. Konventionen innefattar konkreta skyldigheter för parter om t.ex. informationsspridning, integrering av landskap i all politik samt kartläggning och värdering av sitt landskap.

Förutom att lagtinget igen i detta fall har gett sitt bifall till att lagen och inte bestämmelsen i fördraget träder i kraft, är detta också ett fall där endast de delar av konventionen, som både hör till området för lagstiftning och samtidigt faller inom Ålands behörighet har satts i kraft. Det är oklart om t.ex. artikel 5 d) om "att integrera landskap i sin regional och stadsplaneringspolitik och i sin politik inom kultur, miljö, jordbruk och ekonomi samt på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap" eller artikel 6 A om att "Varje part förbinder sig att öka medvetenheten i det civila samhället, privata organisationer och hos offentliga myndigheter om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskapen" alls binder åländska myndigheter, eftersom enligt RP 73/2005 endast konventionens artiklar 1, 2, 5a, 5c, 6E och 12 hör till området för lagstiftning.¹⁸¹ Det är således dessa artiklar som lagtingets bifallsbeslut gäller.

I riket fanns det redan när lagen trädde i kraft även annan lagstiftning som var förenlig med konventionen, t.ex. innehöll naturvårdslagen bestämmelser i 32 § - 35 § om särskilda landskapsvårdsområden. I den åländska lagstiftningen tas landskapsbilden upp sporadiskt i plan- och bygglagens 5 §, 28 §, 27 § och 65 § och i naturvårdslagens 1 §, 2§, 28 § och 30 §. Om man däremot skulle vilja utöva sådant planmässigt och i hela samhällsverksamheten integrerat landskapskydd, som landskapskonventionen

¹⁷⁹ Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den europeiska landskapskonventionen (FördrS 13/2006, FFS 922/2005).

¹⁸⁰ Ålands lagtings beslut om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. (ÅFS 2009:43).

¹⁸¹ RP (73/2005) rd, ss. 20 – 21.

förutsätter, skulle det på Åland behöva ske huvudsakligen med stöd av den införlivningslagen som lagtinget gav sitt bifall till (FFS 922/2005).

Kan man således anse att det att lagen sätter i kraft som blankettlag t.ex. konventionens artikel 5 om kartläggning och analysering av landskapsbildens särdrag samt om upprättandet av ett instrument för skyddet och förvaltning av landskapet ger de åländska myndigheter både skyldigheten och rättigheter att förverkliga dessa krav? Detta beror på hur man definierar bifallsbeslutets betydelse. För att få någon typ av avgörande i saken av en domstol eller annan juridisk auktoritet, borde myndigheter kanske i testsyfte försöka tillämpa en införlivningslag direkt.

5 AVSLUTNING

Av de internationella fördrag som granskats i denna avhandling är alla andra i kraft på Åland förutom Antarktiskfördragets miljöskyddsprotokoll från 1991, överenskommelsen om skydd av fladdermöss i Europa från 1991 och avtalet till skydd för småvalar från 1992. De båda sistnämnda är underavtal till Bonnkonvention. Nio av fördragen har trätt i kraft direkt utan behov av lagtingets bifall enligt de tidigare självstyrelselagarna, och åtta fördrag har lagtinget gett sitt bifall till.

Situationen ser således tämligen bra ut, om man beaktar den översiktligt. De flesta naturvårdsfördrag som Finland har bundit sig till är i kraft också på Åland. Situationen är dock en annan, om man tittar närmare på vilka åtgärder som har vidtagits för att implementera dessa fördrag på Åland. Endast direkt i anledning av HELCOM-konventionen har det vidtagits konkreta åtgärder; landskapsregeringen har utsett sex s.k. BSPA skyddsområden. Det finns dock inte närmare bestämmelser om detta innebär några verksamhetsrestriktioner inom de aktuella områdena. Det har inte vidtagits åtgärder för att implementera de andra fördrag. Just nu uppfyller den åländska lagstiftningen inte fullständigt åtagandena i någon av dem.

Många av fördragen är s.k. blandade avtal, som har ingåtts både av EU och medlemsländerna. I princip borde således den unionslagstiftningen som införlivar fördragen på EU-nivå ändå tvinga Åland att följa fördragen. De fördrag som behandlas i denna avhandling har genomförts åtminstone med fyra EU-förordningar och med fyra direktiv.¹⁸² På Åland har bestämmelser införts endast p.g.a. direktiven, och även två av

¹⁸²

Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem.

dem, habitat- och fågeldirektivet, som införlivar Bernkonventionen, är inte fullständigt implementerade när alla de arter och biotoper som enligt dessa direktiv ska skyddas inte har skyddats enligt landskapslagstiftningen.

För EU-förordningarna fattas nationella bestämmelser om t.ex. behöriga myndigheter och straff. Inom naturvårdsområdet innehåller EU-förordningar ofta mycket detaljerade arbetsuppgifter som medlemsländer måste utföra. I sådana fall behövs det nationell genomförandelagstiftning om t.ex. vilka myndigheter utför dessa arbetsuppgifter, vilka skyldigheter enskilda har, hur åtaganden kan genomföras med tanke på de berördas grundlagsenliga rättigheter och vilka straffåtgärder vidtas om någon inte följer bestämmelserna. För att förordningen och det bakomliggande fördraget skulle kunna tillämpas måste dessa bestämmelser nödvändigtvis införas i nationell lagstiftning. Att straffbestämmelser saknas har i två domstolsfall gällande brott mot EU:s CITES-förordning lett till att åtal har förkastats på grund av att gärningar i strid med förordningen inte är straffbara på Åland.

Det finns inte heller någon skillnad i efterlevnaden av fördrag från olika tidsperioder eller från tiden under olika självstyrelselagar. Det skulle kunna tänkas, att fördrag som under SjL av 1920 eller 1951 trädde i kraft direkt, utan lagtingets medverkan, skulle i större grad ha lämnats utan implementeringsåtgärder än fördrag som lagtinget aktivt har givit sitt bifall till. Så är dock inte fallet. Fördrag som lagtinget har aktivt behandlat och godkänt har i lika stor utsträckning lämnats utan åtgärder.

I ett fall, gällande just den ovannämnda CITES-konventionen och den tillhörande EU-förordningen, ville landskapsregeringen införa bestämmelser om nationella myndigheter i naturvårdslagen (1998:82). Högsta domstolen rekommenderade dock i sitt utlåtande till justitieministeriet, att dessa bestämmelser borde förfalla för att de enligt HD gjorde ett

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 597/2014 av den 16 april 2014 om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske.

intrång i rikets behörighetsområde. Detta blev också presidentens beslut. Nya, bättre formulerade bestämmelser föreslogs inte från Ålands sida och frågades inte efter av rikets myndigheter, även om CITES-konventionen tidigare hade ansetts höra till Ålands behörighet så att lagtingets bifall var nödvändigt för att sätta den i kraft på Åland.

Man kan således inte anse att rikets myndigheter heller skulle agera helt konsekvent gällande Ålands deltagande i internationella fördrag. Man har från rikssidan till exempel 1995 förklarat gentekniken som riksbehörighet med hänvisning till SjL27 §, punkt 42, men 2004 ändå ansett att biodiversitetskonventionens Cartagenaprotokoll om biosäkerhet hör till Ålands behörighet så att lagtingets bifall behövs för att sätta det i kraft. Protokollet har nu implementerats på Åland dels genom den införlivningslag som lagtinget har gett sitt bifall till, med lagtingets minst sagt dubiösa bifall till en lag om ändring av strafflagen, samt med vissa ändringar i gentekniklagen, som alltså är i kraft på Åland inom riksbehörigheten.

Varken rikets eller åländska myndigheter verkar således ha haft något större intresse att se över bestämmelserna och praktiska åtgärder gällande ikraftträdande av internationella fördrag på Åland. Detta syns även i att bestämmelserna i SjL 59 § om ikraftträdande av internationella konventioner är tämligen svårtolkade. Det går att i tolkningen antingen betona första delen ”träder bestämmelsen i kraft i landskapet”, eller den senare delen ”om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft”, och båda tolkningarna har också gjorts.

Oavsett vad lagstiftarens ursprungliga avsikt har varit med SjL 59 §, är både lagtingets beslut och presidentens framställningar tydligt formulerade så att bifall hämtas och ges till att en riksförfattning om ikraftträdande sätts i kraft. Denna praxis och den ordagranna formuleringen är antagligen resultat av formuleringen i SjL 1951 11 §, punkt 19, enligt vilken ”landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser...”. Den nya formuleringen i SjL 1991 (se ovan) har inte föranlett någon förändring i praxis. Eventuellt har rikets myndigheter och lagtinget skapat något av sedvanerätt här, dock endast gällande

bifallsbeslutets formulering eftersom det inte finns rättspraxis eller annan sedvanerättsbildande tradition om bifallsbeslutets juridiska följder.

Att en riksförfattning verkligen skulle sättas i kraft med ett bifallsbeslut skulle förstås vara en enkel och praktisk lösning om man vill spara resurser; lagstiftningsbehovet på Åland i anledning av internationella konventioner tillgodoses med lagtingets bifall och rikets myndigheter kan övertyga andra fördragsparter att fördraget nu tillämpas i hela Finland. Det finns inte i sig någonting i självstyrelselagen heller som skulle hindra lagtinget att besluta att sätta i kraft en rikslag inom Ålands behörighetsområde. Däremot borde man då ändå följa bestämmelserna i 19 § om lagstiftningskontrollen, även om det kanske kan anses överflödigt att hämta presidentens godkännande när presidenten själv har i sin framställning föreslagit att lagen skulle träda i kraft i landskapet Åland.

Det är dock sannolikt att lagstiftarens mening gällande SjL av 1991 59 § har varit, att bifallsbeslutet endast är ett godkännande av de av fördragets bestämmelser, som hör till Ålands behörighetsområde och att ytterligare lagstiftning är nödvändig för att kunna ställa krav på enskilda. Detta framgår i sig inte tydligt av förarbeten, men formuleringen "...träder bestämmelsen i kraft i landskapet om lagtinget ger sitt bifall till den författningen genom vilken bestämmelsen sätts i kraft..." och det faktumet att man använder ordet bifall, som normalt hänvisar till godkännande eller beviljande, inte antagande av lagar, ger stöd för denna tolkning. Även det att enligt SjL 59 § 3 mom. lagtinget kan bemyndiga landskapsregeringen att ge bifallet visar att lagstiftaren antagligen inte har sett bifallsbeslutet som en lagstiftningsåtgärd, om man då inte uppfattar bifall till ett fördrag jämförbar med en landskapsförordning, som i detta fall skulle ges med stöd av bemyndigande i självstyrelselagen. Det finns dock ingenting som helt definitivt skulle visa vad lagstiftaren har avsett med den formuleringen som har använts.

Den rätta tolkningen beror också på vad man anser vara Ålands roll i ingåendet av internationella avtal. Är det verkligen så, att Åland kan bestämma om fördragets ikraftträdande på Åland (till den del den faller inom Ålands behörighet), eller är det så, att fördraget egentligen gäller redan i hela Finland, men Åland utför sin del av implementeringen genom bifallsbeslutet? Enligt Suksi betyder SjL 27 §, punkt 3, att riket

har uteslutande behörighet i ärenden som rör förhållandet till utländska makter och på detta sätt har landskapet inte behörighet att ingå statsfördrag.¹⁸³ Också, när det i samband med beredningen av SjL av 1951 från rikshållet uttrycktes oro att lagtingets bifall till en ikraftträdandelag skulle göra landstinget delaktigt i avslutande av fördraget, framhölls det från åländska sidan att det enbart gäller landstinget internrättsliga medverkan vid utfärdande av blankettlag.¹⁸⁴

På grund av det ovannämnda verkar det vara så, att i alla fall enligt SjL av 1951 gällde bifallsbeslutet enbart fördragets inomstatliga implementering. Lagtinget och justitieministeriet fortsätter att tillämpa detta tänkande, även om lagstiftaren för SjL av 1991 eventuellt ville ge Åland makt att även besluta om fördragets eller fördragsbestämmelsernas ikraftträdande. Det har inte utförts någon klagörande analys om lagrummets innebörd på sådan auktoritetsnivå, att en tolkningslinje och rättspraxis skulle ha fastslagits, t.ex. att HD skulle ha utfärdat en dom eller att Ålandsdelegationen skulle ha gett ett utlåtande om lagrummets betydelse.

Till den otydliga formuleringen av 59 § SjL finns historiska skäl och i den syns spår av självstyrelsens politiska utveckling. Att lagstiftningsmakt gällande fördrag skulle överföras från riket till Åland har ända från början varit en sak som många sakkunniga och politiker från rikets sida har varit oroliga för och velat hindra.¹⁸⁵ Man har inte velat att uppfyllelse av Finlands internationella åtaganden äventyras av att Åland eventuellt inte agerar enligt överenskommelserna, så under tiden för den första självstyrelselagen ville man hålla all kontroll över internationella fördrag i riket.

De åländska politikerna däremot har velat stoppa den förskjutningen av lagstiftningsmakt från Åland till riket som sker genom internationella fördrag så i SjL av 1951 gavs Åland bestämmanderätt om internrättsligt bringande i kraft inom landskapet och i SjL 1991 ville man eventuellt ge Åland rätt att bestämma om själva fördraget eller dess bestämmelser får träda i kraft på Åland till de delar de faller inom Ålands behörighet. Formuleringen av 59 § i SjL av 1991 ger dock en bild av att man kanske ännu inte vågade fullt ut bestämma

¹⁸³ Suksi 2005, s. 253.

¹⁸⁴ Regeringens proposition angående Självstyrelselagen för Åland 1948, ss. 460–461.

¹⁸⁵ Erich II, 1925 s. 379, RP 35/1950 rd, 568 och Sainio 1972, s. 738.

om Åland ska eller inte ska ha full lagstiftningsbehörighet gällande internationella fördrag, eller om det ändå är riksförfattningar som är grunden för deras ikraftträdande även på Åland.

Av någon anledning verkar varken justitieministeriet, som begär Ålands bifall till ikraftträdande av fördrag, eller lagtinget riktigt ha noterat den ovan beskrivna utveckling och den möjligheten till större delaktighet i utövningen av folkrättslig suveränitet som SjL av 1991 skulle erbjuda för Åland. Båda fortsätter praxis som skapades under SjL av 1951 att begära och ge Ålands bifall uttryckligen till den författning som sätter i kraft fördraget. Processen är dock på väg mot allt större behörighet för Åland och kanske i den nya självstyrelselagen, som borde träda i kraft någon gång efter 2020, vågar lagstiftaren tydliggöra om det är fördraget eller riksförfattningen som träder i kraft på Åland och att de inblandade myndigheterna också tar hänsyn i sin praxis till den stora principiella skillnaden den medför för Ålands självstyrelsepolitiska ställning gällande internationella fördrag. Ålandsarbetsgruppen föreslog redan 1999 att 59 § SjL borde i stället lyda så att lagtinget skulle ge sitt bifall till att fördragsbestämmelserna träder i kraft.¹⁸⁶ Ändringen som Ålandsgruppen föreslog skulle ha klargjort exakt vad lagtinget ger bifall till. När 59 § SjL ändrades 2004 följde man dock inte Ålandsarbetsgruppens förslag.

59 § SjL betyder ofrånkomligen maktförskjutning från riket till Åland, men den skulle inte behöva betyda någon förskjutning av lagstiftningsmakt tillbaka från Åland till riket, om inte Ålands lagting inte själv medverkade åt det hållet. Det skulle redan idag med stöd av 59 § SjL vara möjligt att formulera lagtingets bifallsbeslut så att bifallet ges till att de bestämmelser i fördraget, som hör till Ålands behörighet träder i kraft. Detta skulle dock betyda att det skulle vara nödvändigt att alltid också bereda och utfärda en egen åländsk införlivningsförfattning och oftast även annan implementeringslagstiftning. Med tanke på Ålands små lagberedningsresurser är det en praktisk lösning att istället ge bifall till att den färdiga riksförfattningen om ikraftträdande träder i kraft även på Åland – oavsett att en sådan med bifallsbeslut ikraftsatt författning, särskilt lags, juridiska konsekvenser är synnerligen oklara.

¹⁸⁶ Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999, s. 45.

Praxis tjänar således både rikets och landskapsförvaltningens intressen; på rikssidan kan man underlätta behandlingen i riksdagen genom att göra avkall på kravet i 69 § 1 mom. Sjl att använda undantagslagar när man gör intrång i Ålands behörighetsområden.¹⁸⁷ Dessutom kan det eventuellt ännu idag vara politiskt mera lämpligt att begära Ålands bifall till en ikrafträdandelag än till fördraget eller dess bestämmelser i sig, alltså betona Ålands underordnade position i utrikesrelationer. För landskapsförvaltningen ligger fördelen, som sagt, i resurssparande.

Från lagtingets sida är det eventuellt inte helt genomtänkt att spara just i detta. Sjl 58 § och 59 § tillsammans skulle ge lagtinget möjlighet att delta i internationella fördrag nästan som ett suveränt land, visserligen inte ingå fördrag själv eller hindra sådana fördrag som Finland ingår inom rikets behörighetsområden, men inom Ålands behörighetsområden skulle Åland kunna delta i beredningen av fördrag, bestämma om de träder i kraft på Åland som sådana eller med vissa reservationer, och utfärda genomgående åländsk införlivnings- och implementeringslagstiftning. Istället väljer lagtinget oftast att låta *Verfassungsüberschreitung* ske, alltså att rikets lagstiftare tränger med en vanlig lag om ikrafträdande av ett fördrag in på landskapets lagstiftarens behörighetsområde.¹⁸⁸

I riket klassas en införlivningslag som en blankettlag som får rättsverkan som en del av Finlands rättsordning.¹⁸⁹ Fördragstexterna är visserligen ofta mycket principiellt och generellt formulerade, men ibland innehåller fördrag så konkreta bestämmelser, att det kan tänkas att de fastställer skyldigheter för myndigheter och enskilda. Exempel om sådana bestämmelser är t.ex. CITES-konventionens bestämmelser om exporttillstånd i artiklar 4–6, Cartagena-protokollets artiklar 8 – 13 om anmälnings- och beslutsförfaranden, som både exportören och importören av genetiskt modifierade organismer måste tillämpa, samt landskapskonventionens artikel 6 om specialåtgärder. I rikets förarbeten för införlivningslagar för i alla fall landskapskonventionen och Cartagenaprotokollet definieras dessutom vilka bestämmelser som regeringen anser höra till området för lagstiftning, och vilka bestämmelser således skulle kunna vara sådana

¹⁸⁷ Jyränki 2000, s. 33.

¹⁸⁸ Jyränki 2000, s. 33.

¹⁸⁹ Utrikesministeriet 2012, ss. 72 – 74.

som föranleder krav på konkreta åtgärder.¹⁹⁰ Riket utfärdar dock vanligtvis även annan genomförandelagstiftning, som klargör hur dessa bestämmelser tillämpas i förhållande till enskilda.

På Åland förblir lagtingets bifall till en riksförfattning ofta den enda införlivnings- eller implementeringsåtgärden, så det är mycket viktigt att dessa besluts juridiska konsekvenser klargörs. Som redan konstaterats, i anledning av de totalt 20 fördrag som har granskats i denna avhandling (av vilka 17 är i kraft på Åland) har man inte utfärdat en enda åländsk författning, och endast två landskapsregeringens beslut har utfärdats.¹⁹¹ Det är viktigt att fastslå, om rikets införlivningslag då verkligen träder i kraft på Åland och om den ska betraktas som en åländsk blankettlag.

Det som talar för att sådana lagar skulle kunna vara giltiga åländska lagar är lagtingets bifallsbesluts entydiga formulering om att ”Lagtinget har...beslutat ge sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i X konvention träder i kraft i landskapet Åland till de delar protokollet faller inom landskapets behörighet”, det att dessa lagar i riket är en del av rättsordningen, samt det att det går att härleda från förarbeten för dessa lagar exakt vilka bestämmelser hör till området för lagstiftning, och som således är de som ska följas. För att bifallsbeslutet faktiskt sätter i kraft lagen talar även det, att i sådana fall när fördraget sätts i kraft i riket med både presidentens förordning och lag, ger lagtinget sitt bifall enbart till lagen, som ändå bara sätter i kraft en del av fördraget, alltså de bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Genom bifall till en lag om ikraftträdande kan man inte ge bifall till hela fördraget.

Det som talar mot att lagtingets bifallsbeslut skulle vara en lagstiftningsåtgärd är att enligt självstyrelselagen ska landskapslagar stiftas i den ordningen som fastslås i 19 §, vilket förutsätter specifik lagstiftningskontroll. Dessutom publiceras bifallsbeslut på ett annat sätt än landskapslagar; de publiceras visserligen också i Ålands författningsserie, men

¹⁹⁰ RP (73/2005) rd, ss. 20 – 21 och RP (52/2004) rd, ss. 33 – 38.

¹⁹¹ Landskapsregeringens beslut från 2.2.2010 om Helcom BSPA-områden. Brevnr 8 S43 Dnr S43/09/1/3. och Landskapsregeringens beslut om landskapsregeringens beslut från 4.11.2015 om underrättelse av behöriga myndigheter på Åland enligt Europeiska parlamentet och rådets förordning (EU) Nr. 1143/2014. ÅLR 2015/10939.

inte som landskapslagar utan som lagtingets beslut. I motsats till bifallsbeslutets formulering tyder publiceringssättet på att bifallsbeslut egentligen är endast ett godkännande av fördragets innehåll.

Man får den bilden, att olika personer både i riket och på Åland som har varit med i skapandet av 59 § Sjl och förvaltningsförfarandet som hänför sig till den har haft olika syn om bifallsbeslutets betydelse och har format sin del av processen utgående från sina personliga juridiska uppfattningar eller politiska preferenser. Någon enhetlig genomgång och analys över hela processen har inte genomförts. Något entydigt svar för bifallsbeslutets juridiska följder är således svårt att ge, även om ett sådant svar skulle vara nödvändigt för att fastslå, vilka förpliktelser myndigheter och enskilda har i anledning av fördrag. Under de 45 åren, när lagtingets bifall har hämtats för fördrag i enlighet med Sjl av 1951 och 1991, har bifall getts till ett stort antal rikets införlivningslagar, vilkas ställning i den åländska rättsordningen kan anses vara oklar.

Det som kan sägas med säkerhet är att sådana konkreta bestämmelser i dessa lagar, som enligt rikets förarbeten hör till området för lagstiftning, och dessutom hör till Ålands behörighetsområden, förpliktar åländska myndigheter. Antingen p.g.a. att fördraget binder medlemslandets myndigheter eller p.g.a. att det är gällande lag har i alla fall lagtinget och landskapsregeringen skyldighet att agera enligt sådana bestämmelser.

Enskilda kan endast förutsättas tillämpa fördragen eller införlivningslagar om myndigheter har upprättat de behövliga förfarandena – och i det skede måste det nödvändigt ha utfärdats någon sorts närmare landskapsregler om förfarandets detaljer. Oklart är också vilka andra åländska myndigheter än lagtinget och landskapsregeringen fördrag binder direkt. Det är inte entydigt att vanliga fördrag skulle direkt förplikta t.ex. kommuner.

Eftersom det kan ta många år innan ordentliga lagstiftningsåtgärder vidtas på Åland med anledning av internationella fördrag, måste bestämmelser i fördrag eller i de införlivningslagar som lagtinget ger sitt bifall till ibland stå direkt i strid med befintliga landskapslagar. Egentligen skapar alla omständigheter när det enligt fördraget eller

införlivningslagen ska finnas ett förvaltningsförfarandeförfarande, lagskydd eller totalförbud, men det inte har införts, en situation där fördragets bestämmelser står i strid med nationell lagstiftning. Den juridiska situationen blir då oklar: Om EU har ratificerat fördraget ligger det normhierarkiskt mellan EU:s primär- och sekundärrätt och då har företräde före nationella bestämmelser. Så som det konstateras i kapitel 3.8., är det emellertid i Finlands rättssystem till vissa delar svårt att placera folkrätten i normhierarkin.¹⁹² Eventuellt företräde kan också enkelt tillämpas endast i landskapsregeringens egna interna projekt. Möjligtvis skulle man kunna p.g.a. en införlivningslag kräva att en enskild aktör t.ex. låter bli att skada en förekomstplats för en art eller en biotop. Följder av ett sådant beslut har dock aldrig prövats i domstol.

Arbete med en ny självstyrelselag pågår som bäst och Ålandskommittén har den 16 juni 2017 utfärdat ett betänkande med förslag till en ny självstyrelselag.¹⁹³ Enligt betänkandet har

Önskemålen från åländsk sida om utökade möjligheter att påverka internationella överenskommelser beaktats så att i propositionen ingår ett förslag om att Ålands regering på begäran ska ges tillfälle att delta i förhandlingar om internationella förpliktelser som gäller angelägenheter inom lagtingets lagstiftningsbehörighet, om detta är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas. Denna rätt ska inte vara beroende av några särskilda skäl eller annars av statsrådets prövning. Åland ska enligt förslaget även ha möjlighet att efter särskilt bemyndigande förhandla om fördrag och att godkänna och sätta i kraft dem. Bemyndigandet prövas i varje enskilt fall och beslutet fattas av statsrådet.¹⁹⁴

Nu är det således klart att lagstiftaren i alla fall i dagsläge vill ta ännu ett steg vidare och i vissa fall ge Åland ett klart mandat att självständigt förhandla, godkänna och sätta i kraft fördrag, alltså viss grad av internationell rättskapacitet och internationell rättshandlingsförmåga. Enligt förslaget ska om det ovannämnda stadgas i två helt nya paragrafer (71 § och 72 §) varav 72 § är tydlig med att lagtinget först godkänner en internationell förpliktelse och sedan sätter den i kraft med en landskapslag.¹⁹⁵ Däremot är avsikten inte att ändra bestämmelserna om godkännandet av de fördrag, som riket har förhandlat om, alltså bestämmelserna som idag finns i SjL 59 § och i lagförslagets 70 §, på ett sådant sätt, att bifallsbeslutets betydelse skulle klargöras. Fortsättningsvis stadgas

¹⁹² Jyränki & Husa 2015, s. 95.

¹⁹³ Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande, s. 208.

¹⁹⁴ Ålandskommitténs 2013 betänkande, ss. 98.

¹⁹⁵ Ålandskommitténs 2013 betänkande, ss. 266.

att ”Bestämmelser i en internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till i en fråga inom lagtingets lagstiftningsbehörighet, träder i kraft på Åland endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelserna sätts i kraft.”¹⁹⁶

Lagbestämmelser om större befogenheter hjälper dock inte om det inte samtidigt finns resurser att sköta dessa rättigheter och skyldigheter. Det kräver mycket arbetstid samt ingående sakkunskaper inom fördragets område att först vara med i förhandsförhandlingarna för fördraget, så som landskapsregeringen har enligt 58 § SjöL rätt till, och att sedan bereda behövliga lagändringar, helst innan lagtinget sätter fördraget i kraft. I riket är flera myndigheter på olika sätt involverade i arbetet. På Åland består den personalen, som borde delta i beredningen av alla miljörelaterade fördrag och EU-lagstiftning, bereda behövlig nationell lagstiftning, vidta implementeringsåtgärder och övervaka efterlevnaden, av mindre än 20 personer, som också samtidigt sköter hela övriga miljöförvaltning och lagberedning.

Den rådande politiska strävan på Åland är att överföra flera behörighetsområden från riket till Åland, vilket betyder också flera sådana internationella avtal som ingår i landskapsregeringens behörighet. Samtidigt är man inte politiskt färdig att bekosta en större förvaltning. Det, att Åland inte utöver bifallsbesluten har utfärdat egen lagstiftning direkt på grund av någon av de här granskade fördragen, även om de äldsta härstammar från tiden för SjöL av 1920, och i begränsad omfattning har utfärdat lagstiftning i anledning av den EU-lagstiftningen som implementerar dem, visar emellertid, att Åland kanske snarare skulle behöva hjälp i implementeringen av internationella konventioner än utökade befogenheter.

¹⁹⁶ Ålandskomiteéns 2013 betänkande, ss. 265 - 266.

Källor

INHEMSKA FÖRFATTNINGAR

Rikets lagar

Finlands grundlag (731/1999).

Gentekniklag (FFS 377/1995).

Jaktlag (FFS 615/1993).

Lag angående godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976, FFS 687/1976).

Lag om fiske (FFS 379/2015).

Lag om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FFS 394/2016).

Lag om godkännande av vissa stadganden i internationella konventionen angående reglementering av valfångsten (FördrS 16/1936, FFS 144/1936).

Lag om hantering av risker orsakade av främmande arter (FFS 1709/2015).

Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920 (FFS 124/1920).

Lag om skydd av valar och arktiska sälar (FFS 1112/1982).

Lag om skydd för miljön i Antarktis (FFS 28/1996).

Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 45/2016, FFS 393/2016).

Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 129/2004, FFS 578/2004).

Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den europeiska landskapskonventionen (FördrS 13/2006, FFS 922/2005).

Lag om ändring av 4 § i lagen om skydd av valar och arktiska sälar (FFS 1685/2015).

Lag om ändring av 48 kap. 1 § i strafflagen (FFS 579/2004).

Naturvårdslag (FFS 1096/1996).

Riksdagsordning (FFS 7/1928).

Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991), ursprunglig författning.

<http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1991/19911144>

Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991).

Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1951).

Skogslag (FFS 1093/1996).

Strafflag (FFS 39/1889).

Åländska lagar

Jaktlag (ÅFS 1985:31).

Lagtingsordning (ÅFS 2011:97).

Landskapslag (ÅFS 1971:43) om landskapets finansförvaltning.

Landskapslag (ÅFS 1992:41) om Ålands flagga.

Landskapslag (ÅFS 1995:40) om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom europeiska gemenskapen.

Landskapslag (ÅFS 1977:41) om naturvård.

Landskapslag (ÅFS 1998:82) om naturvård.

Landskapslag (ÅFS 2013:39) om genetiskt modifierade växter.

Landskapslag om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland från 4 juli 1963.

Landstingsordning (ÅFS 1951:14) för landskapet Åland.

Landstingsordning (ÅFS 1972:11) för landskapet Åland.

Ordningslag (ÅFS 2010:23).

Plan och bygglag (ÅFS 2008:102).

Rikets förordningar

Ministeriets för utrikesärendena meddelande angående sådana kärr- och strandmarker i Finland, som avses i konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 4/1976).

Republikens presidentens förordning angående bringande i kraft av konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 3/1976).

Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av Antarktiskfördraget (FördrS 31/1984).

- Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av den internationella konventionen om reglering av valfångsten (FördrS 9/1983).
- Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av en internationell konvention angående reglementering av valfångsten (FördrS 17/1936).
- Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 45/1976).
- Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1986).
- Republikens presidentens förordning om bringande i kraft av protokollet angående ändring av konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 65/1986).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000, FFS 1/2000).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (FördrS 9/2000, FFS 77/2000).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (FördrS 103/1999, FFS 942/1999).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987, FFS 364/1987).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av miljöskyddsprotokollet till Antarktiskfördraget och dess bilagor I – IV (FördrS 5/1998 FFS 27/1998).
- Republikens presidentens förordning om ikraftträdande av överenskommelsen om skydd av fladdermöss i Europa (FördrS 104/1999, FFS 943/1999).
- Republikens presidentens förordning om sättande i kraft av Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning (FördrS 130/2004).
- Republikens presidents förordning om bringande i kraft av stadgarna för internationella unionen för naturskydd och vård av naturresurserna (FördrS 3/1968).

Republikens presidents förordning om sättande i kraft av den europeiska landskapskonventionen och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen (FördrS 14/2006).

Republikens presidents förordning om sättande i kraft av ändringar i avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (FördrS 14/2008, FFS 47/2008).

Republikens presidents förordning om ändring av 2 § i förordningen om ikraftträdande av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 3/2005, FFS 9/2005).

Statsrådets förordning om sättande i kraft av Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning till konventionen om biologisk mångfald och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och av lagen om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald (FördrS 46/2016, FFS 590/2016).

Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 28/1989).

Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om skydd av flyttade vilda djur (FördrS 4/1990).

Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringar i bilagorna I och II till konventionen om skydd av flyttade vilda djur (FördrS 75/1994).

Utrikesministeriets meddelande om ikraftträdande av ändringarna i bilagan I till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1992).

Åländska förordningar

Jaktförordning (1995:69) för landskapet Åland.

Regeringens propositioner till lagstiftning

Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen 79/1996 rd.

Regeringens proposition till riksdagen angående självstyrelselag för Åland 38/1948 rd.

Regeringens proposition till riksdagen angående självstyrelselag för Åland 35/1950 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fiske och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den 192/2014 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av jaktlagen 157/2012 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen 80/1997 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om skydd för miljön i Antarktis och om ändring av strafflagen samt till godkännande av vissa bestämmelser i miljöskyddsprotokollet till Antarktisfördraget 101/1996 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av gentekniklagen och 34 kap. 4 § och 44 kap. 9 § strafflagen 42/2004 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland 1/1998 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till självstyrelselag för Åland 73/1990 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till skogslag samt till lagar om finansiering av hållbart skogsbruk och om ändring av 48. kap. 1 § 3 mom. strafflagen 63/1996 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet och lag om ändring av 48 kap. 1 § strafflagen 52/2004 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen 73/2005 rd.

Ålands lagtings beslut

Ålands lagtings beslut från den 19 januari 1996 om antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riks författningar om genteknik och genetiskt modifierade organismer.

Ålands lagtings beslut från den 3 november 2014. LTB 28/2014.

<http://www.lagtinget.ax/arenden/RP%2012|2013-2014/lagtingets-beslut-ltb-28-2014-42548>.

Ålands lagtings beslut om godkännande av Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald, samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet och lag om ändring av 48 kap. 1 § strafflagen (ÅFS 49/2005).

Ålands lagtings beslut om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (ÅFS 2009:43).

Ålands lagtings beslut om godkännande av förordningen om ikraftträdande av konventionen om biologisk mångfald (ÅFS 2016:71).

Ålands lagtings beslut om godkännande av Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning till konventionen om biologisk mångfald samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och till lag om genomförande av Nagoyaprotokollet till konventionen om biologisk mångfald. (ÅFS 2016:69).

Ålands lagtings beslut om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om skydd för afro-eurasiska flyttande vattenfåglar. (ÅFS 2000:35).

Ålands lagtings beslut om ikraftträdande av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (ÅFS 2000:21).

Ålands landstings beslut om bifall till ikraftträdande på Åland av lag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (ÅFS 1976:62).

Ålands landskapsregerings beslut och utlåtande

Ålands landskapsregerings beslut från 2.2.2010 vid enskild föredragning att utse marina områden till Helcom BSPA-områden senast under år 2010. Brevnr. 8 S43, Dnr S43/09/1/3.

Ålands landskapsregerings beslut från 4.11.2015 vid enskild föredragning om underrättelse av behöriga myndigheter på Åland enligt Europeiska parlamentet och

rådets förordning (EU) Nr. 1143/2014. ÅLR 2015/10939.

Ålands landskapsregerings beslut från 7.4.2016 vid plenum om riktlinjer för beviljande av tillstånd till jakt på sjöfågel år 2016 enligt 20 § jaktlagen för landskapet Åland. ÅLR 2016/2599.

Ålands landskapsregerings beslut från 27.10.2016 vid plenum angående utlåtande om utkastet till en verkställighetsplan för riktlinjer och åtgärdsförslag för Finlands nationella världsarvsstrategi. Brevnr. 149 U3. ÅLR 2016/7093.

Ålands landskapsregerings beslut från 13.4.2017 vid plenum om riktlinjer för beviljande av tillstånd till jakt på sjöfågel år 2017 enligt 20 § jaktlagen för landskapet Åland. ÅLR 2017/2889.

Åländska lagförslag

Landskapsstyrelsens framställning om införande av tillstånd för vårjakt 7/1998–99.

Landskapsregeringens lagförslag om produktion av genetiskt modifierade växter.

Ärende LF 1/2011–2012. LISÄÄ

Presidentens framställningar

Presidentens framställning från den 31.12.1975 till Ålands landsting angående regeringens till Riksdagen överlämnade proposition förslag till lag angående godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan 1975–76.

Republikens presidentens framställning till Ålands lagting om regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Nagoya--protokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning till konventionen om biologisk mångfald samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och till lag om genomförande av Nagoya-protokollet till konventionen om biologisk mångfald RP 3/2015-2016.

Republikens presidents framställning om godkännande av den nordiska konventionen om social trygghet med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen RP 9/2012–2013.

Lagtingshandlingar <http://www.lagtinget.ax/arenden/RP%209|2012->

2013/framställning-fran-republikens-president-rp-9-2012-2013-40457 .

Republikens presidents framställning om godkännande av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och till lagar som har samband med den RP 10/2010–2011. Lagtingshandlingar

<http://www.lagtinget.ax/arenden/RP%2010|2010-2011> .

Republikens presidents framställning om godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och dess fakultativa protokoll som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman RP 9/2014-2015.

Lagtingshandlingar <http://www.lagtinget.ax/arenden/RP%209|2014-2015/framställning-fran-republikens-president-rp-9-2014-2015-43318> .

Republikens presidents framställning till Ålands lagting om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen RP 6/2004-

2005. Lagtingsbehandling <http://www.lagtinget.ax/arenden/RP%206|2004-2005/framställning-fran-republikens-president-rp-6-2004-2005-25258/RP0620042005-org.htm> .

Utlåtanden, ståndpunkter

Castrén-kommitteéns betänkande från 1939 om självstyrelselagen för Åland.

Grundlagsutskottets betänkande till proposition till lag om självstyrelse för Åland 1919.

Högsta domstolens utlåtande från den 21 mars 1996 till republiken president om landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om genteknik och genetiskt modifierade organismer (Landskapsstyrelsens FR 1/1995-96). Diariennr. OH 96/38.

Högsta domstolens utlåtande till republikens president från den 17 juni 1998. Diariennr. OH 98/82.

Riksdagens utrikesutskottets utlåtande från den 4 december 1990 om RP 15/1990 rd.

SVENSK LAGSTIFTNING

Lag (SFS 2006:924) om Antarktis.

GEMENSKAPS/UNIONSLAGSTIFTNING

Anslutningsfördrag

Fördrag mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Hellenska republiken, Konungariket Spanien, Franska republiken, Irland, Italienska republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Portugisiska republiken, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Konungariket Norge, Republiken Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Europeiska gemenskapens officiella tidning från 29.auguati 1994.

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer. EGT 2003/L 287/1–10.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. (32014R1143) EUT 2014/L 317/35–55.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen. EUT 2014/L 150/59–71.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 597/2014 av den 16 april 2014 om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske. (32014R0597) EUT 2014/L 173/62–64.

Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. (31997R0338) EGT 1997/L 61/1–69.

Rådets förordning (EG) nr 812/2004 av den 26 april 2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98. (32004R0812R (01) EUT 2004/L 185/4–12.

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. EUT 2010/L 20/7-25.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. EGT 2000/L 327/1-73.

Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. EGT 1992/L 206/7-50.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. EGT 2001/L 106/1-39.

INTERNATIONELLA AVTAL

Antarktiskfördraget (FördrS 31/1984). UNTS Volume Number 402.

Avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (ansluter sig till konventionen om flyttande vilda djur) (FördrS 9/2000). UNTS Volume Number 2365.

Avtal till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (ansluter sig till konventionen om flyttande vilda djur) (FördrS 103/1999).

Cartagenaprotokollet om biosäkerhet (konvention om biologisk mångfald) (FördrS 130/2004). UNTS Volume Number 2226.

Europarådets landskapskonvention (FördragsS 14/2006). UNTS Volume Number 2296.

Helcom recommendation 17/2. Protection of harbour porpoise in the Baltic Sea, Adopted 12 March 1996 and revised 6 March 2013.

Internationell konvention om reglering av valfångsten (FördrS 9/1983). UNTS Volume Number 161.

Konvention angående reglementering av valfångsten (FördrS 16/1939).

Konvention om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (FördrS 64/1989).

- UNTS Volume Number 1329.
- Konvention om biologisk mångfald (FördrS 78/1994). UNTS Volume Number 1760.
- Konvention om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 3/1976). UNTS Volume Number 996.
- Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1986). UNTS Volume Number 828.
- Konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördragsS 2/2000). UNTS Volume Number 2099.
- Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987). UNTS Volume Number 1037.
- Konventionen om internationell handel med hotade arter av den vilda floran och faunan (FördrS 44/1976). UNTS Volume Number 993.
- Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (FördrS 62/1988). UNTS Volume Number 1651.
- Miljöskyddsprotokollet i anslutning till Antarktiskfördraget (FördrS 5/1998).
- Nagoya-Kuala Lumpur-tilläggsprotokollet om ansvarighet och gottgörelse till Cartagena-protokollet om biosäkerhet från 2010 (Finland deponerade sitt godkännandeinstrument den 25 april 2014)
- Nagoya-protokollet om en jämlik och rättvis fördelning av den nytta som användningen av de biologiska genresurserna ger (konventionen om biologisk mångfald) (FördrS 45/2016).
- Stagdar för internationella unionen för naturskydd och vård av naturresurserna (IUCN) (FördrS 3/1968).
- Ändringar i avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (ansluter sig till konventionen om flyttande vilda djur) (FördrS 14/2008).
- Överenskommelsen om skydd av fladdermöss i Europa (ansluter sig till konventionen om flyttande vilda djur) (FördrS 104/1999). UNTS Volume Number 1863.

RÄTTSFALL

Dom av den 15.12.2005 i mål C-344/03, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, REG 2005 I-11036.

Åbo hovrätt, ärende R 15/1789, Naturskyddsbrott, dom 16/124503.

Åbo hovrätt, ärende R 15/2270, Medhjälp till smuggling, dom 16/124652.

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds 2017.

Parties and range states. <http://www.unep-aewa.org/en/parties-range-states>. Läst 21.6.2017.

ASCOBANS 2017. Parties and range states. <http://www.ascobans.org/en/parties-range-states>. Läst 21.6.2017.

Aqua Biota 2017. SAMBAH – Inventering av Östersjöns tumlare.

<http://www.aquabiota.se/projekt/sambah-inventering-ostersjons-tumlare/> Läst 7.2.2017.

CITES 2017. List of contracting parties.

https://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php?order=field_country_official_name&sort=asc. Läst 21.6.2017.

Convention of Biological Diversity from 1993; Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/default.shtml>. Läst 20.5.2017.

Convention on biological diversity 2017a. List of parties.

<https://www.cbd.int/information/parties.shtml> . Läst 21.6.2017.

Convention on biological diversity 2017b. Parties to the protocol and signature and ratification of the supplementary protocol. Cartagena protocol of biosafety.

<http://bch.cbd.int/protocol/parties/>. Läst 21.6.2017.

Convention on biological diversity 2017c. Parties to the protocol and signature and ratification of the supplementary protocol. Nagoya-Kuala Lumpur supplementary protocol on liability and redress. <http://bch.cbd.int/protocol/parties/#tab=1>. Läst 21.6.2017.

Convention on biological diversity 2017d. List of parties. Nagoya protocol.

<https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=2>. Läst 21.6.2017.

Convention on the conservation of migratory species of wild animals 2017. Parties and range states. <http://www.cms.int/en/parties-range-states>. Läst 21.6.2017.

- Council of Europe 2017. Chart of signatures and ratifications of Treaty 104.
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/signatures?p_auth=PaNmE5kn. Läst 21.6.2017.
- HELCOM 2017a. Convention. <http://www.helcom.fi/about-us/convention/>. Läst 21.6.2017.
- HELCOM 2017a. Baltic sea action plan. <http://www.helcom.fi/baltic-sea-action-plan>. Läst 18.5.2017.
- HELCOM 2017b. Helcom at work. <http://www.helcom.fi/>. Läst 18.5.2017.
- IUCN 2012. IUCN red list categories and criteria, version 3.1., second edition.
<https://www.iucn.org/content/iucn-red-list-categories-and-criteria-version-31-second-edition>. Läst 18.5.2017.
- Miljöförvaltningen 2017. Arter i habitat- och fågeldirektiven.
http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Natur/Arter/Arter_i_habitat_och_fageldirektiven Läst 1.3.2017.
- Miljöministeriet 2017a. Miljöministeriet 2015. Internationella miljöavtal:
http://www.ym.fi/sv-FI/Internationellt_samarbete/Internationella_miljoavtal. Läst 18.5.2017.
- Miljöministeriet 2017b. Finlands IUCN-kommitté. http://www.ym.fi/sv-FI/Internationellt_samarbete/Internationella_naturvardsunionen_IUCN . Läst 18.5.2017.
- Regeringskansliet, konvention för reglering av handeln med vissa utrotningshotade vilda djur och växter. SÖ 1974: 41. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1994/01/so-197441/> Läst den 18.5.2017.
- UNEP/EUROBATS 2017.
http://www.eurobats.org/about_eurobats/parties_and_range_states/france. Läst 21.6.2017.
- Ympäristöhallinnon verkkopalvelu 2017. Merenkurkun saaristo.
[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Suojelualueet/Natura_2000_alueet/Merenkurkun_saaristo\(6859\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Suojelualueet/Natura_2000_alueet/Merenkurkun_saaristo(6859)) Läst 18.5.2017.

MONOGRAFIER OCH ARTIKLAR

- Bland, L.M., Keith, D.A., Miller, R.M., Murray, N.J. och Rodríguez, J.P. *Guidelines for the application of IUCN red list of ecosystems categories and criteria*. 2016
<https://www.iucn.org/content/guidelines-application-iucn-red-list-ecosystems-categories-and-criteria> . Läst 18.5.2017.
- Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Erich, Rafael, *Suomen valtio-oppi. II osa*. Porvoo: Werner Söderström, 1925.
- Hakkila, Esko, *Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä*. Porvoo, Helsinki: Werner Söderström osakeyhtiö, 1989.
- Hollo, Erkki, *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Helsinki: Talentum, 2009.
- Jyräki, Antero & Husa, Jaakko, *Konstitutionell rätt*. Helsinki: Talentum, 2015.
- Jyränki, Antero, *Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Om Ålands statsrättsliga ställning*. Helsingfors: Justitieministeriets Lagberedningsavdelningens publikation, 2000.
- Koskelo, Pauliina, *Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland*. In: Den åländska hembyggsrätten. rapport från seminariet Hembyggsrätt, näringsrätt, medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni 2007. Ålands lagting och Ålands fredsinstitut, 2007.
- Malmström, Sten, Györgi, Iréne & Peter. A. Sjögren, *Bonniers svenska ordbok*. 8. uppl. Norge: NordBook, 2002.
- Melin, Stefan, *Juridikens begrepp*. 4:e upplagan. Uppsala: Iustus förlag, 2010.
- Meres-Wuori, Ora, *Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1990.
- Myntti, Kristian & Scheinin, Martin, *The right of domicile in the Åland Islands in the light of human rights treaties and the european integration process*. In: Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland Islands in a changing Europe. Eds: Lauri Hannikainen och Feank Horn. The Northern Institute for Environmental and Minority Law Haag: Kluwer Law Publishers, 1997.
- Mäenpää, Olli, *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki: Talentum, 2011.
- Sainio, Toivo, *Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa*. Eds: Olli Iikkala, Juhani Wirilander och Erkki Havansi. Lakimies,

suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 1972.

Statsrådets svenska språknämnd, *Svenskt lagspråk i Finland*. Red. Bruun, Henrik, Malmsten, Ann-Marie och Sten Palmgren. Jyväskylä: Schildts, 2004.

Suksi, Markku, *Ålands konstitution. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Åbo: Åbo Akademis förlag – Åbo Akademi university press, 2005.

Undervisnings- och kulturministeriet 2015. Vårt gemensamma arv. Nationell världsarvsstrategi 2015 – 2025.

<http://80.248.162.139/OPM/Julkaisut/2015/maailmanperinto.html?lang=fi>. Läst 18.5.2017.

Utrikesministeriet 2017. *Åtgärder av Finlands regering i EU-domstolsärenden och i EU-överträdelseärenden 1.1. – 31.12.2016*.

Utrikesministeriet 2012. *Valtiosopimusopas. kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=324788> . Läst 2.5.2017

Ålandskommitténs 2013 betänkande. Ålands självstyrelse i utveckling.

Justitieministeriet s betänkanden och utlåtanden 33/2017.

Ålandsarbetsgruppen 1998/1999. Översyn av självstyrelselagen för Åland.

Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999. Helsingfors 1999.