

Markku Suksi: ÅLANDS KONSTITUTION

Markku Suksi

# ÅLANDS KONSTITUTION



2005

## ÅLANDS KONSTITUTION

**Pärm: Tove Ahlbäck**

**Åbo Akademis förlag**

Tavastg. 30 C, FIN-20700 ÅBO, Finland

Tel. int. +358-2-215 3292

Fax int. +358-2-215 4490

E-post: [forlaget@abo.fi](mailto:forlaget@abo.fi)

<http://www.abo.fi/stiftelsen/forlag/>

**Distribution: Oy Tibo-Trading Ab**

PB 33, FIN-21601 PARGAS, Finland

Tel. int. +358-2-454 9200

Fax int. +358-2-454 9220

E-post: [tibo@tibo.net](mailto:tibo@tibo.net)

<http://www.tibo.net>

# Ålands konstitution

En sammanställning av material och tolkningar  
i anslutning till självstyrelselag för Åland

Markku Suksi

ÅBO 2005

---

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO AKADEMI UNIVERSITY PRESS

**CIP Cataloguing in Publication**

Suksi, Markku

Ålands konstitution : en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland / Markku Suksi. – Åbo : Åbo Akademis förlag, 2005.  
ISBN 951-765-249-6

ISBN 951-765-249-6  
ISBN 951-765-250-X (digital)  
Gummerus Kirjapaino Oy  
Saarijärvi 2005

## FÖRORD

Ålands självstyrelse är internationellt känd för de garantier som tillerkändes ålänningarna genom Ålandsöverenskommelsen inför Nationernas Förbunds råd år 1921. Nationellt sett är man vanligtvis medveten om Ålands speciella ställning med egen lagstiftningsbehörighet och om ålänningarnas sär rättigheter, framför allt hembygdsrätten och det svenska språkets skyddade ställning. Det är dock relativt få som känner till hur självstyrelsen fungerar i belysning av de normer som reglerar arrangemanget. Samtidigt som detta verk syftar till att erbjuda kommenterande analys torde det också kunna användas i undervisning angående åländska angelägenheter.

Ålandsarrangemanget tilldrog sig ett visst juridiskt forskningsintresse efter dess upprättande, bl.a. genom arbete av Erich, Tollet & Ugglå, Hakkila och Klinthe. Efter andra världskriget har det akademiska intresset gentemot Ålands självstyrelse dock minskat, men ett djuplodande material om självstyrelsen sammanställdes inför stiftandet av 1991 års självstyrelselag. Självstyrelsesystemet har inte alls tilldragit sig samma akademiska eller juridiska intresse som autonomier i andra delar av Europa, kanske av den orsaken att Åland är ett väldigt litet område både geografiskt och framför allt med avseende på antalet individer som bor på Åland. Situationen är helt annorlunda t.ex. i Spanien: Juberías artikel från 1998 angående autonomi som organisationsform i Spanien upptar en massiv litteraturlista med kommentarverk till spanska autonomiers interna självstyrelse och rättsordning. Motsvarande forskning förekommer i Italien, och en av de senaste autonomierna, Hong Kong, är också på god väg att utveckla en egen autonomiforskning. I själva verket är Yash Ghais monografi om Hong Kong en av inspirationskällorna för föreliggande arbete, som är avsett att utgöra en kommentar till den åländska självstyrelsens normativa reglering men som också torde kunna användas som lärobok.

Denna monografi är inte ett beställningsverk, utan ett arbete som fötts av intresse gentemot autonomilösningar och av respekt för den självstyrelse som i närmare ett sekel fungerat på Åland. Den har inte varit lätt att skriva, men jag har haft stor hjälp av medarbetarna Annika Tahvanainen (särskilt inom området för lagstiftningsförfarandet och landskapsförvaltningen), Kristian Myntti (särskilt inom området för internationella fördrag, mänskliga rättigheter, hembygds-

rätt, jordförvärv och näringsrätt) och Sören Silverström (särskilt inom området för EG-rätt, rättsskydd och normkontroll). De har samlat material och analyserat olika dimensioner hos självstyrelsen. Deras bidrag var starkt (till den grad att verket bär en viss "kollektiv" prägel trots att de valt att inte bli medförfattare) och de förtjänar ett mycket varmt tack för sitt arbete för det gemensamma Ålandsprojektet. Jag ansvarar givetvis för bokens innehåll.

Det hade varit omöjligt att avfatta denna bok utan innehållsmässigt stöd i form av diskussioner och material från ett stort antal personer, däribland lagtingets sekreterare Lars Ingmar Johansson, kanslichef Elisabeth Naucleur, förvaltningsinspektör Veronica Johansson, centralnämndens för lagtingsval sekreterare Casper Wrede, förutvarande riksdagsledamoten Gunnar Jansson, kommodor Henrik Wärnhjelm, landshövding Peter Lindbäck, professor Peter Wetterstein, regeringsråd Sari Mäkelä, förvaltningsdomare Pehr Karlström och lagman Kenneth Nygård. Jag är oerhört tacksam för det bistånd jag fått av alla dessa personer. Den sistnämnda bör särskilt tackas för illustrationen av "behörighetstallriken" som på ett förträffligt sätt belyser det allmänna förhållandet mellan Ålands, Finlands och EG:s behörighetsområden. Därtill har otaliga tjänstemän inom landskapsregeringen samt länsstyrelsen på Åland och andra statliga myndigheter och domstolar på ett föredömligt sätt hjälpt mig med information. Jag vill också tacka Åbo Akademis Bibliotek för möjligheten att vid behov arbeta mitt i Alandica-samlingen i boktorner och bibliotekarie Harriet Nyback-Alanen för framtagning av vissa centrala delar av det material som jag behövt för min forskning. Lektor Bo Grönholm har granskat språkdräkten och civiltjänstgöraren Antti Sadinmäki har på ett professionellt sätt framställt de grafiska figurena.

Detta s.k. Ålandsprojekt har finansiellt understötts av Stiftelsen för Åbo Akademi (inklusive Eugen Schaumans fond), Ålands självstyrelses jubileumsfond och Ålands kulturfond/Ålands högskola, vilka alla tackas för att de bidragit till att göra det möjligt att anställa forskare för projektets behov och slutföra forskningsarbetet.

Titeln "Ålands konstitution" kan kännas pretentiös, men den förklaras av att det ingår en hänvisning till "självstyrelsens konstitution" i HD-utlåtandet 20.11.1971. Inom ramen för denna konstitution är verksamhetens utgångspunkt relativt individcentrerad, och undersökningens systematik följer därför i princip det offentliga maktens kretslopp som utgjorde dispositionen i min bok "Finlands statsrätt" (2002). Ur den dispositionen har brutits ut ett avsnitt om Åland i EU och det internationella samfundet som har infällts mellan kapitlet om Innehåll och kapitlet om Förverkligande. Därtill har ett särskilt kapitel om mera teoretiska synpunkter på normhierarki, rättskällor och normprövning tillfogats i slutet av framställningen. Läsaren informeras härmed om att detta särskilda kapitel aktualiserar frågeställningar som är relevanta inom ramen för så gott som alla

andra kapitel i monografin men som kan kännas väl teoretiska med tanke på självstyrelsens praktiska karaktär.

Ändringen av landskapsstyrelsens benämning till landskapsregering från och med juni 2004 förorsakar vissa terminologiska problem, men i princip har den nya terminologin följts, förutom i sammanhang där den använda dokumenteringen (t.ex. HD-utlåtanden) använder begreppet landskapsstyrelse. Vad gäller de rättsnormer som använts i framställningen har Ålands lagsamling 2004 i slutskedet stått som utgångspunkt och Ålands författningssamling följts till den 31 december 2004. Författningarna som bilagts (Finlands grundlag, självstyrelselagen och jordförvärvslagen) reflekterar rättsläget i början av 2005. Texten i boken återger således situationen i början av 2005. Edita och förlagschef Jari Linhala tackas för tillstånd att publicera grundlagen, självstyrelselagen och jordförvärvslagen som bilagor till denna framställning. Åbo Akademis Förlag har vänligen intagit arbetet i sin publikationsserie.

Detta arbete tillägnas mina föräldrar.

Åbo och Mariehamn den 21 april 2005

Markku Suksi

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	v
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	viii
FÖRTECKNING ÖVER FIGURER	xv
FÖRTECKNING ÖVER TABELLER	xv
FÖRKORTNINGSFÖRTECKNING	xvi
1. INLEDNING	1
1.1. SJÄLVSTYRELSE SOM SEPARAT LAGSTIFTNINGSMAKT	1
1.2. SJÄLVSTYRELSENS URSPRUNG OCH REGLERINGENS NULÄGE	4
1.3. SJÄLVSTYRELSE SOM MAKT PÅ ETT VISST OMRÅDE	12
1.4. ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE I INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE	17
2. INDIVIDEN I DEN ÅLÄNDSKA RÄTTSORDNINGEN	25
2.1. BAKGRUND	25
2.2. SJÄLVSTYRELSE SOM MAKT ÖVER INDIVIDER: HEMBYGDSRÄTTENS ROLL	28
2.2.1. Den åländska hembygdsrätten i historisk belysning	28
2.2.2. Förvärv och förlust av hembygdsrätt	33
2.2.3. Registrering av hembygdsrätt	39
2.2.4. Hembygdsrättens förhållande till vissa internationella konventioner om mänskliga rättigheter	41
2.2.5. Hembygdsrätten och Europeiska unionen	52
2.2.6. Hembygdsrättens och särrättigheternas förhållande till grundrättigheterna i Finlands grundlag	55
2.3. MEDLEMSKAP I KOMMUN	58
3. DELTAGANDE	61
3.1. DELTAGANDE GENOM VAL OCH FOLKOMRÖSTNINGAR	61
3.2. LAGTINGSVAL	66
3.2.1. Lagtingets grundstruktur	66
3.2.2. Valprinciper	69
3.2.3. Valbarhet och uppdraget som lagtingsledamot	73
3.2.3.1. Valbarhet	73
3.2.3.2. Upphörande och avbrytande av uppdraget som lagtingsledamot	74
3.2.3.3. Lagtingsledamotens ställning	76
3.2.3.3.1. Grundläggande förutsättningar för representationsuppdraget	76
3.2.3.3.2. Förbudet mot det imperativa mandatet	77
3.2.3.3.3. Ledamotens verksamhetsbetingelser	80
3.2.4. Etablerade politiska föreningar	85

3.3. FOLKOMRÖSTNING	88
3.4. KOMMUNALVAL	92
3.5. KOMMUNAL FOLKOMRÖSTNING	96
3.6. RIKSDAGSVAL OCH EUROPAPARLAMENTSVÄL	96
4. FÖRFARANDET	99
4.1. LAGTINGETS ORGAN	99
4.1.1. Lagtingets allmänna struktur	101
4.1.2. Lagtingets talman	103
4.1.3. Talmanskonferensen	104
4.1.4. Lagtingets utskott och förvaltningsorganisation	109
4.2. LAGTINGSARBETETS STRUKTUR	109
4.2.1. Anhängiggörande av ärenden i lagtinget	113
4.2.2. Beredning i utskott	117
4.2.3. Behandling i lagtingets plenum	121
4.3. STIFTANDET AV LANDSKAPSLAG	121
4.3.1. Lagberedning	123
4.3.2. Avlåtande av landskapsregeringens framställning	126
4.3.3. Behandling av lagförslag i lagtinget	126
4.3.3.1. Remissdebatten	127
4.3.3.2. Utskottsbehandlingen	129
4.3.3.3. Första behandlingen	131
4.3.3.4. Andra behandlingen	132
4.3.3.5. Tredje behandlingen	134
4.3.4. Lagstiftningskontrollen genom republikens president, Ålandsdelegationen och högsta domstolen	134
4.3.4.1. Förfarandet vid lagstiftningskontroll	136
4.3.4.2. Lagstiftningskontrollen av landskapslagar	143
4.3.4.3. Ålandsdelegationens uppgifter	145
4.3.5. Publicering och ikraftträdande av landskapslagar	148
4.4. LAGTINGET OCH BUDGETMAKTEN	148
4.4.1. Landskapets ekonomiska beslutsfattande	150
4.4.2. Finansieringen av den offentliga ekonomin på Åland	156
4.4.3. Landskapsbudgeten	156
4.4.3.1. Beredning av landskapsregeringens budgetförslag (förslag till årsstat)	158
4.4.3.2. Behandling av budgetförslaget i lagtinget	160
4.4.3.3. Landskapsbudgetens innehåll	160
4.4.3.3.1. Budgetprinciper och undantag till dem	164
4.4.3.3.2. Anslag i landskapsbudgeten	164
5. INNEHÅLL	167
5.1. LAGTINGETS KOMPETENS	167
5.1.1. Allmänt	171
5.1.2. Utvecklingen av den åländska lagstiftningsbehörigheten	171
5.1.2.1. Från öppen klausul till uppräknig	171

5.1.2.2. Landskapslag av blandad natur	175
5.1.2.3. Blankettlag	182
5.1.3. Förhållandet mellan lagtingets och riksdagens lagstiftningsbehörighet	184
5.1.4. Överföring av rikets lagstiftningsbehörighet till Åland genom lag	189
5.2. LANDSKAPETS LAGSTIFTNINGSBEHÖRIGHET	190
5.2.1. Allmänt	190
5.2.2. Organisering av självstyrelsen	198
5.2.2.1. Landskapets organ	198
5.2.2.2. Offentlighetsliga anställningsförhållanden	202
5.2.2.3. Pensionskydd	203
5.2.2.4. Landskapets kännetecken	203
5.2.2.5. Kommunalförvaltning	209
5.2.2.6. Skatte- och avgiftsbehörighet	210
5.2.2.7. Statistik	221
5.2.3. Utövning av tvång	222
5.2.3.1. Allmän ordning och säkerhet	222
5.2.3.2. Straff	224
5.2.3.3. Administrativa tvångsmedel	226
5.2.4. Reglering av individens närmiljö	227
5.2.4.1. Markanvändnings- och byggnadsrätt	227
5.2.4.2. Tvångsinlösning	228
5.2.4.3. Hyresförhållanden	229
5.2.4.4. Användning av miljö	229
5.2.4.5. Kulturskydd	230
5.2.5. Hälso- och sjukvård	231
5.2.6. Socialvård	232
5.2.7. Undervisning och ärenden med kulturell anknytning	233
5.2.8. Reglering av näringar	235
5.2.8.1. Näringsverksamhet	235
5.2.8.2. Primärnäringsarna jord- och skogsbruk	236
5.2.8.3. Primärnäringsarna jakt och fiske	237
5.2.8.4. Djurskydd och veterinärväsende	238
5.2.8.5. Förutsättningarna för primärnäringsarna	238
5.2.8.6. Mineraler	239
5.2.8.7. Sysselsättning	239
5.2.9. Kommunikationer	240
5.2.9.1. Post- och tele samt etermedia	240
5.2.9.2. Trafik och trafikleder	241
5.2.10. Övriga angelägenheter	242
5.2.11. Avslutande synpunkter	244
6. ÅLAND I EU OCH I DET INTERNATIONELLA SAMFUNDET	248
6.1. BEGRÄNSNING AV BEHÖRIGHET GENOM INTERNATIONELLA FÖRDRAG OCH FÖRPLIKTELSE	248
6.2. INTERNATIONELLA ÄRENDEN INOM ÅLÄNSKT BESLUTFATTANDE: UTVECKLING OCH NULÄGE	250

6.2.1. Historisk utveckling	250
6.2.2. Ingående av statsfördrag med verkan för Åland	253
6.3. BIFALLSBESLUTET MED AVSEENDE PÅ INTERNATIONELLA FÖRDRAG	255
6.4. LAGTINGET OCH INTERNATIONELLA FÖRPLIKTELSE: LANDSKAPETS INITIATIV- OCH DELTAGARRÄTT OCH RIKETS INFORMATIONSKYLDIGHET	259
6.5. ÅLAND OCH EUROPEISKA UNIONEN	260
6.5.1. Anslutningen	260
6.5.2. Den nationella behörighetsfördelningen i ärenden som gäller EU	263
6.5.3. Landskapets ställning vid beredning av ärenden inom unionen	271
6.5.4. Landskapets ställning vid genomförande av beslut som har fattats inom unionen	277
6.5.5. Landskapets förhållande till Schengenavtalen	280
6.6. ÅLAND OCH MÄNNISKORÄTTSKONVENTIONER	281
7. FÖRVERKLIGANDE GENOM LANDSKAPSREGERINGEN	285
7.1. BAKGRUND	285
7.2. TILLSÄTTANDE OCH UTFORMNING AV LANDSKAPSREGERINGEN	291
7.2.1. Allmän styrelse och förvaltning	291
7.2.2. Regeringsbildning och parlamentarism	293
7.3. LANDSKAPSREGERINGENS UPPGIFTER	298
7.3.1. Uppgiftsfördelningen inom landskapsregeringen	298
7.3.2. Landskapsregeringens förordningsmakt	301
7.3.2.1. Landskapsförordning	301
7.3.2.2. Överenskommelseförordning	304
7.4. BESLUTFATTANDE OCH ANSVAR	307
7.4.1. Behandling av ärenden i landskapsregeringen	307
7.4.2. Politiskt och juridiskt ansvar inom landskapsregeringen	316
7.5. LANDSKAPSFÖRVALTNING GENOM AVDELNINGAR INOM LANDSKAPSREGERINGEN	321
7.6. EXEMPEL PÅ FÖRVALTNINGSVERKSAMHET INOM LANDSKAPSREGERINGEN	326
7.6.1. Begränsningar med avseende på förvärv av fast egendom	326
7.6.2. Beslutfattande med avseende på näringsrätt	336
7.7. LANDSKAPET SOM ETT OFFENTLIGT SAMFUND MED JURIDISKT ANSVAR	342
7.7.1. Landskapsregeringen som utövare av rättssubjektivitet och rättshandlingsförmåga	342
7.7.2. Offentligt samfunds skadeståndsansvar vid landskapets verksamhet	345
7.7.3. EG-rättsligt skadeståndsansvar	349
8. ÖVRIGA LANDSKAPSMYNDIGHETER OCH KOMMUNER SAMT DE ÅLÄNSKA TJÄNSTEMÄNNENS STÄLLNING	352
8.1. LANDSKAPETS FRISTÅENDE FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER	352
8.2. LANDSKAPETS AFFÄRSVERK	360
8.3. LANDSKAPETS FÖRVALTNINGSBEHÖRIGHET: HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SOM EXEMPEL	361

8.4. KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE PÅ ÅLAND	369
8.4.1. Historisk utveckling	369
8.4.2. Allmänt om den kommunala självstyrelsen på Åland	372
8.4.3. Kommunernas uppgifter	374
8.4.4. Kommunens förvaltning	377
8.4.4.1. Bakgrund	377
8.4.4.2. Kommunmedlemmarnas rätt till inflytande	378
8.4.4.3. Kommunens beslutande organ	379
8.4.4.4. Kommunens personal	383
8.4.4.5. Samarbetet mellan de åländska kommunerna	385
8.4.4.6. Ålands kommunförbund och kommunala avtalsdelegationen	386
8.4.5. Rättelseyrkande och kommunalbesvär	387
8.5. DEN OFFENTLIGA PERSONALENS JURIDISKA ANSVAR	390
8.5.1. Tjänsteansvarets utformning	390
8.5.2. Förvaltningsrättsligt ansvar och disciplinära förfaranden inom förvaltningen	393
8.5.3. Straffrättsligt tjänstemannaansvar	396
8.5.4. Tjänstemannens skadeståndsansvar	400
8.6. MEDELBAR OFFENTLIG FÖRVALTNING INOM LANDSKAPET ÅLAND	401
9. KONTROLL	408
9.1. KONTROLLMAKTEN OCH SJÄLVSTYRELSEN	408
9.2. DOMSTOLSORGANISATIONEN PÅ ÅLAND OCH I FINLAND	409
9.2.1. Behörighetsfördelningen och domstolsorganisationen	409
9.2.2. De allmänna domstolarna	415
9.2.3. De allmänna förvaltningsdomstolarna	416
9.2.4. Specialdomstolarna	418
9.3. KONTROLL AV MYNDIGHETSUTÖVNING GENOM FÖRVALTNINGSRÄTTSKIPNING	422
9.3.1. Om rätten till rättsskydd i efterhand	422
9.3.2. Ordinärt ändringssökande	423
9.3.2.1. Besvär över landskapsregeringens beslut	423
9.3.2.2. Besvär över beslut fattade av myndigheter som underlyder landskapsregeringen	425
9.3.2.3. Besvär över kommunala myndigheters beslut	428
9.3.2.4. Besvärshöjning	430
9.3.3. Extraordinärt ändringssökande	431
9.3.4. Förvaltningsstvemål	433
9.4. PRÖVNING AV BESLUT INOM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE	434
9.4.1. Rättelseyrkande	434
9.4.2. Självrättelse	435
9.4.3. Omprövning	436
9.4.4. Underställning	438
9.4.5. Upptagande av ärende till behandling vid ett högre kommunalt organ	439

9.5. ALLMÄN LAGLIGHETSKONTROLL AV FÖRVALTNINGEN INOM LANDSKAPET	440
9.5.1. Laglighetskontroll inom landskapsregeringens allmänna förvaltning	440
9.5.2. Landskapsregeringens övervakningsansvar i förhållande till landskapsförvaltningen och kommunerna	441
9.6. LANDSKAPSREVISION OCH INTERNREVISION	443
9.6.1. Lagtingets och landskapsregeringens revision	443
9.6.2. Landskapsrevisorerna	445
9.6.3. Landskapsregeringens revisionsbyrå	446
9.7. JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNES KONTROLL	447
9.8. ÖVERSTATLIG KONTROLL INOM EUROPEISKA UNIONEN	450
9.8.1. Statens gemenskapsrättsliga ansvar och landskapets ställning vid direkt överstatlig kontroll	450
9.8.2. Kontroll genom överträdelseförfarandet	451
9.8.3. Kontroll genom standardbelopps- och vitesförfarandet	453
9.8.4. Särskilda former av direkt kontroll	454
9.8.5. Kommissionens kontroll av det åländska skatteundantaget	455
9.9. INTERNATIONELL KONTROLL	456
9.9.1. Om den internationella kontrollen struktur och självstyrelsen	456
9.9.2. Det europeiska människorättsystemet	458
9.9.3. Förenta Nationernas människorättsmekanism	459
10. TEORETISKA SYNPUNKTER: NORMHIERARKI, RÄTTSKÄLLOR OCH NORMPRÖVNING	461
10.1. NORMERNAS HIERARKI PÅ ÅLAND	461
10.1.1. Grundlagsnivån	461
10.1.2. Två möjliga utgångspunkter	467
10.1.3. Avvikelse från självstyrelselag som en teoretisk möjlighet	471
10.1.4. Landskapslagar med speciell verkan	473
10.1.4.1. Landskapslagar antagna i kvalificerad ordning om självstyrelsens konstitution	473
10.1.4.2. Utnyttjandet av undantagsmöjlighet i vanlig lagstiftningsordning	477
10.1.5. Vanliga landskapslagar	479
10.1.6. Landskapsförordning	480
10.1.7. Sammanfattande synpunkter om normhierarkin	484
10.2. RÄTTSKÄLLOR SOM SKALL, BÖR OCH FÅR TILLÄMPAS	485
10.3. NORMKONTROLL	491
10.3.1. Typer av normkontroll och organisering av normkontroll	491
10.3.2. Normkontrollens institutionella strukturer och självstyrelsen	493
10.3.3. De institutionella strukturerna för efterhandskontroll av självstyrelsens innehåll	495
10.3.3.1. Domstolars och myndigheters decentraliserade efterhandskontroll	495



10.3.3.2. Framställningar till högsta domstolen i samband med behörighetskonflikter mellan landskapets och rikets myndigheter	496
10.3.3.3. Begäran om utlåtagande av Ålandsdelegationen	499
10.4. SJÄLVSTYRELSELAGENS OCH JORDFÖRVARVSLAGENS FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN VID RÄTTSTILLÄMPNING	499
10.5. EFTERHANDSKONTROLL AV LANDSKAPSNORMERS GRUNDLAGSENLIGHET	501
10.5.1. Domstolars lagprövningsrätt	501
10.5.2. Efterhandskontroll av landskapslagars grundlagsenlighet	502
10.5.3. Efterhandskontroll av landskapsförordningars grundlagsenlighet	508
10.6. EFTERHANDSKONTROLL AV LANDSKAPSLAGSTIFTNINGENS FÖRENLIGHET MED SJÄLVSTYRELSELAGEN OCH RÄTTSKÄLLOR INOM LANDSKAPETS BEHÖRIGHET	509
10.6.1. Den för landskapets myndigheter reserverade rättsordningen	509
10.6.2. Efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen	510
10.6.3. Efterhandskontroll av vanliga landskapslagars förenlighet med landskapslagar antagna i kvalificerad ordning	512
10.6.4. Efterhandskontroll av landskapsförordningar	512
10.7. EFTERHANDSKONTROLL OCH TILLÄMPNING AV SÄRSKILDA RÄTTSAKTER FÖRKNIPPADE MED SJÄLVSTYRELSEN	513
10.8. KONTROLL AV RIKSLAGSTIFTNINGENS FÖRENLIGHET MED SJÄLVSTYRELSELAGEN	514
10.9. NORMKONTROLL OCH INTERNATIONELLA FÖRPLIKTELSE	516
10.9.1. Frånvaro av lagtingets bifall	516
10.9.2. Efterhandskontroll i samband med ikraftträdelseförfattningar	518
10.10. NORMKONTROLL OCH GEMENSKAPSRÄTTEN	519
10.10.1. EG-rättens företrädare och självstyrelsen	519
10.10.2. Förfarandet med förhandsavgörande	521
10.10.3. Den auktoritativa makten att bestämma gemenskapens behörighetsområde	522
10.11. SAMMANFATTANDE SYNPKUNKTER	523
11. AVSLUTNING	527
KÄLLFÖRTECKNING	539
SAKREGISTER	552
SYSTEMATISKT REGISTER	560
SEPARAT BILAGA:	
-Finlands grundlag	
-Självstyrelselag för Åland	
-Jordförvärvslag för Åland	

## FÖRTECKNING ÖVER FIGURER

Figur 1: Olika autonomipositioner	21
Figur 2: Tre angränsande rättsordningar	195
Figur 3: Tre parallella rättsordningar	529
Figur 4: Vertikal uppfattning om de tre rättsordningarnas förhållande till varandra	532
Figur 5: Självstyrelselagens behörighetsfördelning och de två lagstiftningsprocesserna	537

## FÖRTECKNING ÖVER TABELLER

Tabell 1: Bifallna och avslagna ansökningar om hembygdsrätt åren 1995–2002	37
Tabell 2: Beviljade och avslagna ansökningar om tillstånd för jordförvärv åren 1994–99	335
Tabell 3: Ansökningar om rätt att idka näring på Åland åren 1994–2003	338
Tabell 4: Översikt gällande efterhandskontroll av landskapslagstiftning	524

FÖRKORTNINGSFÖRTECKNING

AD	Arbetsdomstolen
BJO	Biträdande justitieombudsman
Budgetförordningen	Budgetförordningen för landskapet Åland (70/1979)
ECR	European Court Reports
EG	Europeiska gemenskapen
EGF	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EMRD	Europeiska människorättsdomstolen
EMRK	Europeiska människorättskonventionen
EU	Europeiska unionen
FFS	Finlands författningssamling
Finansförvaltningslag	Landskapslag om landskapets finansförvaltning (43/1971)
FPA	Folkpensionsanstalten
FPL	Förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996)
Fördr.S.	Finlands författningssamlings fördragsserie
GL	Finlands grundlag (FFS 731/1999)
GrUB	Grundlagsutskottets betänkande
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
HD	Högsta domstolen
HDu	Högsta domstolens utlåtande
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JfL	Jordförvärvslag för Åland (7/1975; FFS 3/1975)
JK	Justitiekansler
JO	Justitieombudsman
LAO	Arbetsordning för Ålands lagting (19/1972)
LFLAF	Landskapsförordning om [landskapsstyrelsens] allmänna förvaltning (61/2003)
LO	Lagtingsordning för landskapet Åland (11/1972)
LR framst.	Landskapsregeringens framställning
Ls. framst.	Landskapsstyrelsens framställning
LuB	Lagutskottets betänkande
MD	Marknadsdomstolen
MARPOL	Internationell konvention till förhindrande av förorening från fartyg
MinF	Ministerieförordning
MP-konventionen	FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna
Nivågarantilagen	Landskapslag om vissa grunder för landskapets hushållning (22/1983)
RB	Rättegångsbalken (1734)
RP	Regeringens proposition till Riksdagen
RPF	Republikens presidents förordning
RP 73/1990	Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland
SOLAS	Internationell konvention om säkerheten för människoliv till sjöss

SRb	Statsrådsbeslut
SRF	Statsrådets förordning
SjL	Självstyrelselag för Åland (71/1991; FFS 1144/1991)
SL	Strafflagen (FFS 39/1889)
StUB	Stora utskottets betänkande
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UtrUU	Utrikesutskottets utlåtande
Vallag	Landskapslag om lagtingsval och kommunalval (39/1970)
ÅFS	Ålands författningssamling
ÅHS	Ålands hälso- och sjukvård
ÅKL	Kommunallag för landskapet Åland (73/1997)
ÅLAF	Landskapslag om Ålands [landskapsstyrelsens] allmänna förvaltning (70/1998)
Ålandskonventionen	Konvention angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (oktober 1921)
Ålandsprotokollet	Protokoll nr 2 om Åland till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1994)
Ålandsservitutet	Konvention om demilitarisering av Ålandsöarna (1856)
Ålandsöverenskommelsen	Överenskommelsen mellan Finland och Sverige inför Nationernas Förbunds råd den 27 juni 1921
ÅLSL	Landskapslag om Ålands [landskapsstyrelse] (42/1971)

## 1. INLEDNING

### 1.1. SJÄLVSTYRELSE SOM SEPARAT LAGSTIFTNINGSMAKT

Att leva efter egen lag känns rätt. Traditionellt har den egna lagen ansetts uppstå inom ramen för en stat och genom dess lagstiftare. Denna lagstiftare har under det senaste seklet förutsatts representera hela den befolkning som lagen är avsedd att binda. Denna lagstiftare är också det primära organet för uttryck av statens interna suveränitet. Lagstiftaren är således i sista hand utövaren av självbestämmande för den befolkning som är bosatt på statens område. I ett internt avseende innebär statens självbestämmande och suveränitet att den nationella lagstiftaren antar allmänt bindande rättsregler, lagar, som förpliktar var och en.

Det har dock genom tiderna förekommit särskilda arrangemang som, framför allt på delstats- eller regional nivå, möjliggjort stiftandet av separat lagstiftning med utgångspunkt i en lagstiftande församling som har en regional förankring. En sådan inomstatlig autonomi tillkommer landskapet Åland. I själva verket utgår Finlands grundlag (731/1999; GL) ifrån att det kan förekomma två olika typer av vanliga lagar i Finland, rikslagar stiftade på sätt som föreskrivs i GL 72 § och landskapslagar stiftade med utgångspunkt i GL 75.2 §. Sättet för stiftandet av landskapslagar bestäms enligt den sistnämnda bestämmelsen i självstyrelselagen för Åland (1144/1991; Sjl). Ålänningarnas egna landskapslagstiftning skall, mot bakgrunden av GL 120 §, uppstå inom landskapet Åland som har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

Självstyrelselagen innehåller en fördelning av lagstiftningsbehörighet mellan den nationella lagstiftaren, dvs. å ena sidan riksdagen och å andra sidan det lagting som valts av sådana röstberättigade personer på Åland som åtnjuter åländsk hembygdsrätt. Därmed uppstår på Finlands territorium och med avseende på landskapet Ålands område två i förhållande till varandra uteslutande rättsordningar.

Om man därtill tar i betraktande Europeiska gemenskapens rättsordning,<sup>1</sup> kan man konstatera att det i landskapet Åland gäller tre olika rättsordningar,

<sup>1</sup> *Costa v. ENEL* (6/64), [1964] ECR 585.

nämligen Ålands, rikets och EG:s rättsordning. De är parallella i förhållande till varandra samtidigt som de är exklusiva i förhållande till varandra och verkar på samma normativa nivå. Den på Åland bosatta individen blir därmed föremål för tre parallella och samtidigt verkande rättsordningar.<sup>2</sup> Utövning av offentlig makt gentemot en individ på Åland kan med andra ord ha sin bakgrund i tre olika uppsättningar normer.

De ämnen som hör till landskapet Ålands, dvs. lagtingets, lagstiftningsbehörighet uppräknas i Sjl 18 §, medan de ämnen som hör till rikets, dvs. riksdagens, lagstiftningsbehörighet uppräknas i Sjl 27 § och i Sjl 29 §. Landskapet får genom självstyrelselagen s.k. exklusiv lagstiftningsmakt inom vissa ämnesområden. Denna lagstiftningsmakt ställer lagtingets beslutsfattande med avseende på landskapslag på samma nivå med riksdagens beslutsfattande med avseende på lagstiftning som gäller på hela Finlands område. Förarbeten till en ändring av självstyrelselagen uttrycker saken på följande sätt: "Eftersom självstyrelselagen räknar upp de områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, har riket ingen behörighet i detta avseende. Landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet innebär således en begränsning av rikets behörighet i detta avseende."<sup>3</sup> Samtidigt betyder landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet att rättsreglerna inom något område kan vara olika i landskapet och i riket.<sup>4</sup>

I och med att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten, företer Ålandsarrangemanget även en administrativ uppdelning av behörighet. Landskapet Ålands egna förvaltningsmyndigheter är således ansvariga för verkställigheten av åländsk lagstiftning, medan rikets förvaltningsmyndigheter ansvarar för verkställigheten av rikets lagstiftning. Denna uppdelning är inte helt strikt genomförd, utan gränsdragningen mellan de två förvaltningsbehörigheterna kan justeras genom så kallade överenskommelseförordningar utfärdade i enlighet med Sjl 32 §. Därtill har de åländska myndigheterna inom sin kompetens samma skyldighet som rikets myndigheter att tillämpa den direkt verkande EG-rätten i enskilda fall, dvs. även i enskilda förvaltningsbeslut, om ärendets reglering sker genom EG-normer. Den åländska rättsordningen är dock i den me-

<sup>2</sup> Saken uttrycks träffande i Palmgren 1995, s. 25: "Både för myndigheterna och för den enskilde medborgaren kan det således i princip – fastän kanske mer sällan i praktiken – medföra betydande svårigheter att komma underfund med vilka bestämmelser som egentligen gäller i landskapet." Problemet kan illustreras bl.a. genom HD 2004:65 om laxfiskekvotens förverkligande som redogörs för i avsnitt 7.7.2. nedan och genom de tre parallella rättsordningar (Ålands, Finlands och Europeiska gemenskapens) som fallet särskiljer.

<sup>3</sup> RP 1/1998, s. 127.

<sup>4</sup> HD 1996:106: "Enligt 18 § 21 och 25 punkterna i den år 1991 givna självstyrelselagen för Åland hade landskapet Åland behörighet att lagstifta om beläggande av rattfylleri med frihetsstraff. Då det i landskapet inte hade utfärdats sådana straffstadganden skulle det i landskapet enligt övergångsstadgandena i den nämnda nya självstyrelselagen tillämpas strafflagens stadganden om rattfylleri i den lydelse de hade då självstyrelselagen trädde i kraft." En liknande situation behandlades i HD 2005:18: "I självstyrelselagen för Åland hade landskapet givits lagstiftningsbehörighet beträffande vägar. Då det i landskapet inte hade utfärdats stadganden om enskilda vägar, skulle 38 b § lagen om enskilda vägar tillämpas i landskapet i den lydelse lagrummet hade då självstyrelselagen trädde i kraft."

ningen något ofullständig att den inte upprättar egna, från rikets domstolsväsende åtskilda domstolar för prövning av mål som har sin upprinnelse i landskapets egen lagstiftning. Den dömande makten utövas i stället inom ramen för rikets domstolsväsende även till den del som den rättsliga frågeställningen baserar sig på en landskapslag.

Det är möjligt att mot denna bakgrund dryfta den åländska självstyrelsens natur med avseende på en principiell distinktion mellan federation och autonomi enligt två olika dimensioner.

För det första; i federationer har delstaterna en i grundlagen fastställd institutionell representation i det federala parlamentets ena kammare, vanligtvis i ett s.k. federationsråd, medan den andra kammaren är direkt folkvald över hela statens territorium. Detta är inte fallet med avseende på Åland, eftersom Finlands riksdag är en enkammarriksdag. Den riksdagsledamot som med stöd av GL 25.2 § väljs från Ålands valkrets är inte heller något starkt uttryck för den federala principen i och med att han eller hon med stöd av rikets vallag (FFS 714/1998) 2 § och 6.1 § representerar finska medborgare med hemort i en åländsk kommun, inte endast sådana medborgare som har hembygdsrätt på Åland. Den ena riksdagsledamoten som väljs från landskapet Ålands valkrets företräder drygt 25000 medborgare. Eftersom ett riksdagsmandat i riket matematiskt sett företräder drygt 25600 medborgare, kan man inte tala om någon betydelsefull skevhet till Ålands favör. Däremot garanterar specialmandatet en åländsk representant i riksdagen.

Det förefaller mot denna bakgrund naturligt att den åländska riksdagsledamoten inte är förhindrad att delta i beslutsfattandet om sådan rikslagstiftning som enligt Sjl 18 § hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Den åländska riksdagsledamoten deltar alltså i stiftandet av all lagstiftning vid riksdagen och påverkas i sitt uppdrag inte av den behörighetsfördelning som genom självstyrelselagen reglerar lagtingets respektive riksdagens lagstiftningsbehörighet. Även rikslagstiftningen är således ålänningarnas egen, ungefär i samma proportion som för alla i riket bosatta finska medborgare. Rikets lagstiftning är absolut bindande för ålänningarna och den har en likadan legitimitetsgrund för ålänningarna på Åland som för de i riket bosatta personerna.

För det andra; i åtminstone äldre federationer har den federala nivån ofta en kompetensbestämning med stöd av uppräknings eller enumeration, medan delstatsnivån besitter så kallade återstående eller residuala kompetenser. I autonomier är däremot förhållandet normalt det omvända så, att den nationella nivån har återstående eller residuala maktbefogenheter medan den autonoma nivån ofta har en kompetensbestämning i form av en uppräknings eller enumeration.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Se t.ex. *Interpretation of the Statute of Memel Territory*, Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B-Fasc. No. 50, s. 313 f., enligt vilket det autonoma territoriet Memel hade enumererade, i en autonomistadga fastslagna lagstiftningsbehörigheter, medan Republiken Litauens lagstiftningsbehörigheter upp-

Förhållandet mellan riket och Åland verkar i denna betraktelse anta en mellanställning i och med att Sjl 27 § och Sjl 29 § å ena sidan och Sjl 18 § å andra sidan avgränsar de båda lagstiftningsorganens behörighet i förhållande till varandra genom uppräknings eller enumeration.

Mot bakgrunden av de två principiella dimensionerna med avseende på federation och autonomi verkar det som om den åländska självstyrelsen skulle inta ett slags mellanställning, dock så att de för autonomi kännetecknande karaktärsdragen framträder något starkare.<sup>6</sup> Åland har ingen institutionell representant i Finlands riksdag, men från Ålands valkrets väljs en ledamot till Finlands riksdag. Ålands lagstiftningsbehörighet baserar sig på enumeration, men det är fallet också beträffande rikets lagstiftningsbehörighet.

## 1.2. SJÄLVSTYRELSENS URSPRUNG OCH REGLERINGENS NULÄGE<sup>7</sup>

Upprinnelsen till beviljandet av en särställning för landskapet Åland står att finna i de händelser som ledde till Finlands självständighet. Till och med 1917 var Åland en i administrativt hänseende reguljär del av storfurstendömet Finland och från 1918 ett län i Finland. En särskild dimension påverkade emellertid Ålands militära ställning, nämligen Pariskonventionen av år 1856 och det i konventionen formulerade "Ålandsservitutet" i vilket Ryssland, Storbritannien och Frankrike kom överens om att Ålandsöarna inte skall befästas och att där inte skall upprätthållas eller skapas någon inrättning för militären eller flottan. Vid tidpunkten för de självständighetsplaner som smiddes för Finlands del föddes även tankar kring ett återförenande av Åland med Sverige.

Dessa strävanden tog sig uttryck i två petitioner eller massadresser till Sverige, den första år 1917 och den andra år 1919.<sup>8</sup> I dessa petitioner uttryckte en överväldigande majoritet av ålänningarna sin önskan att Åland skulle skiljas

fattades som residuala. Om en tidig analys av Ålands ställning i jämförelse med delstater i federationer och självstyrande områden i enhetsstater, se Erich 1925, ss. 364–369.

<sup>6</sup> Se dock Jyränki 1995, s. 13, som på delvis andra grunder anser att Ålands självstyrelse inför ett federalt element i Finlands statsorganisation och att det federala elementet egentligen fördubblas inom EU:s första pelare om man tar i betraktande att Finland och genom Finland även Åland är delaktiga i EU.

<sup>7</sup> För en historisk översikt, se även RP 73/1990, ss. 8–28.

<sup>8</sup> Användningen av uttrycket petition eller massadress i detta sammanhang om de namninsamlingar som företogs är att föredra framom uttrycket folkomröstning som man ibland ser i litteraturen. Någon folkomröstning, dvs. en formell mekanism för avgörandet av en fråga, var det inte fråga om vare sig år 1917 eller 1919. Detta konstateras även i Rapportörkommissionen 1921, s. 97, för den första massadressens del: "[D]et var icke en folkomröstning i vanlig form med ja eller nej, utan ett insamlade i hemmen av underskrifter, vilka liksom adressens innehåll bestyrktes av en notarie i Stockholm." En massadress var inte ett helt obekant fenomen, utan en "institution" som bara ett tjugotal år tidigare använts av finländare i förhållande till storfursten för att protestera mot förryskningsåtgärderna. Skillnaden låg i adressaten, som i det senare fallet var det "egna" statsöverhuvudet, medan massadresserna i det åländska fallet riktades till en formellt sett "främmande" statsstatsöverhuvud. Om folkomröstningsinstitutet efter första världskriget, inklusive de åländska massadresserna, se även Suksi 1993, ss. 219–220 med där nämnda hänvisningar och ss. 241–245.

från Finland och återförenas med Sverige.<sup>9</sup> Detta önskemål verkade sammanfalla väl med den princip om självbestämmande som lanserats kring slutet av det första världskriget av USA:s president Wilson i en programförklaring omfattande 14 punkter och vars praktiska syfte blev avgränsad till att reglera den nationella tillhörigheten av minoritetsgrupper vid omdragning av nationsgränser. Denna självbestämmandeprincip fick dock ingen tillämpning i fallet Åland, eftersom vare sig Finland eller Sverige varit krigförande länder och därför inte utgjorde parter vid fredsförhandlingarna i Versailles och eftersom självbestämmandeprincipen inte uppfattades som en sådan positiv folkrättsregel som skulle tillerkänna en särskild del av en befolkning rätt att genom en enkel viljeförklaring utträda ur den stat den tillhör.<sup>10</sup> När förhållandet mellan Finland och Sverige fortsatte att vara ansträngt med anledning av Ålandsfrågan, upptogs frågeställningen år 1920 på brittiskt initiativ till behandling vid Nationernas Förbund, den internationella organisation som efter det första världskriget skapats för att trygga freden i världen.<sup>11</sup>

Så tidigt som i maj 1920 antog emellertid Finlands riksdag lagen om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920). Denna lag skulle enligt sitt syfte utan dröjsmål avlägsna alla även i någon mån berättigade anledningar till missnöje och tillförsäkra ålänningarna en möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvudtaget är möjligt för ett landskap som icke utgör en egen stat.<sup>12</sup> Bland annat undantogs ålänningarna redan i detta tidiga skede från skyldigheten att fullgöra värnplikt i Finlands armé.<sup>13</sup>

Lagen om självstyrelse för Åland antogs av Finlands riksdag i grundlagsstiftningsordning såsom 60 § i 1906 års lantdagsordning föreskrev. Det var således fråga om ett undantag i förhållande till den skrivna statsförfattningen, dock med den modifikation att denna lag själv stipulerade för sin egen änd-

<sup>9</sup> Enligt Westerlund 1993, s. 314, hade Ålandsseparatisternas planer "inte syftat till att Ålandsöarna skulle utformas till något län under svensk överhöghet, utan i december 1917 gick deras modell ut på att Åland efter den önskade föreningen med Sverige skulle anslutas till Stockholms län och Uppsala ärkestift".

<sup>10</sup> Internationella Juristkommissionens utlåtande 1920, ss. 239, 240.

<sup>11</sup> Finland blev antagen som medlem i Nationernas Förbund den 16 december 1920. Se Saraviita 1973, s. 275. Juristkommitténs rapport är daterad den 5 september 1920, dvs. över tre månader innan Finlands medlemskap trädde i kraft, medan Rapportörkommissionens rapport är daterad i Genève den 16 april 1921. De beslut om Ålandsöverenskommelsen som fattades av Nationernas Förbunds råd togs den 24 och 27 juni 1921, dvs. sex månader efter att Finland antagits som medlem i Nationernas Förbund. Den interna processen startade med ett betänkande av den s.k. Tulenheimo-kommittén (kom.bet. 24/1919, som avgavs den 3 december 1919. Regeringens proposition 73/1919 angående lag om självstyrelse för Åland är daterad den 30 januari 1920, och riksdagen antog 1920 års självstyrelselag den 30 april 1920. Lagen avgavs den 6 maj 1920 och den trädde i kraft den 7 maj 1920.

<sup>12</sup> RP 73/1919, s. 1, nämner följande som bakgrund till självstyrelselagen av år 1920: "Icke dess mindre har bland den svenskspråkiga befolkningen på Åland i följd av bedriven agitation yppats oro med avseende å dess framtida öde och strävanden att med främmande krafters bistånd lösgöra sig från Finland, av vars svenskspråkiga befolkning densamma utgör blott en ringa bråkdel."

<sup>13</sup> Se även lagen därom att åtal mot personer, vilka varit verksamma för Ålands avskiljande från Finland eller underlåtit att infinna sig till uppbad på Åland, skall förfalla (FFS 310/1921) och lagberedningens motiv till denna lag med redogörelse för domstolsbehandlingen av åtalet om högförräderi i Förslag till särskilda lagar rörande landskapet Åland jämte motiv 1921, s. 13.

ring, förklaring eller upphävning. Enligt lagens 36.1 § kunde dylika åtgärder vidtas endast med landstingets bifall och i den ordning som om grundlag är stadgat. Även för minskandet av det undantag som genom denna lag gjordes i den skrivna statsförfattningen eller upphävandet av arrangemanget skulle således krävas kvalificerad majoritet i riksdagen jämte landstingets bifall. Detta förfarande skiljer sig från den sedvanliga doktrinen om undantagslagstiftning som är tillämplig på lagstiftning antagen av riksdagen.<sup>14</sup> Självstyrelselagen av år 1920 identifierade sig själv emellertid inte som en grundlag, något som man av hävd i Finland ansett att utgör ett kännetecken på en lag som formellt sett utgör en grundlag.

Efter att Nationernas Förbunds råd börjat behandla ärendet år 1920 konstaterade det i sitt beslut av den 24 juni 1921, mot bakgrunden av utlåtandet av den Internationella Juristkommissionen<sup>15</sup> och av Rapportörkommissionen<sup>16</sup> som utrett olika aspekter på frågan, att suveräniteten över Ålandsöarna tillhör Finland, dock under vissa förutsättningar som hörde ihop med världens fördel, de vänskapliga förbindelsernas fortbestånd mellan Finland och Sverige samt Ålandsöarnas välgång och lycka. Dessa förutsättningar inbegrep att 1) vissa garantier ges för skyddet av ålänningarna och att 2) åtgärder vidtas för icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna.<sup>17</sup> Den andra, mera traktaträttsliga delen av förutsättningarna ledde i oktober 1921 till en konvention angående ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering. Den tvist om Åland som ansträngt relationerna mellan Finland och Sverige blev därmed löst genom Nationernas Förbund, och i artikel 9 i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FFS 64/1922)<sup>18</sup> som ingicks den 20 oktober 1921 erkänner konventionsstaterna, inklusive Sverige, att Ålandsöarna utgör en integrerad del av Finland.

<sup>14</sup> Se Suksi 2002, s. 93.

<sup>15</sup> Utlåtande av den Internationella Juristkommissionen 1920, ss. 235–279.

<sup>16</sup> Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen 1921, *passim*.

<sup>17</sup> Detta beslut av Nationernas Förbunds råd är inte det enda av sitt slag som ett internationellt organ fattat med avseende på ett visst område som förorsakat tvister mellan stater på ett sätt som kan leda till hot mot freden. Ett annat exempel utgörs av det beslut som Förenta Nationernas säkerhetsråd fattade med avseende på Kosovo i säkerhetsrådets resolution 1244(1999). Se Suksi 2001, ss. 75–81. Angående dokumentering av Ålandsfrågan, se Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund 1920, *passim*.

<sup>18</sup> Konventionen ingicks i Genève den 20 oktober 1921 av Tyskland, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Brittiska Riket, Italien, Lettland, Polen och Sverige. Det bör observeras att Ryssland inte är part till Ålandskonventionen men slöt efter vinterkriget ett fördrag angående Ålandsöarna, där demilitariseringen och icke-befästandet samt – dock inte uttryckligen – även neutraliseringen av Ålandsöarna bekräftades. Ang. Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering, se Björkholm & Rosas 1990, *passim*. Se även Bring 2002, ss. 60–67. Efter att Europeiska unionen den 1 maj 2004 utökats med nya medlemsstater är alla signatarstaterna till Ålandskonventionen medlemmar i unionen (med reservation för Island, som då var en del av Danmark), vilket kan ha betydelse med tanke på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

De garantier till skydd för ålänningarna som den första delen av förutsättningarna avsåg definierades i punkt 3 i beslutet av den 24 juni 1921 och skulle enligt Nationernas Förbunds råd ha vissa specifika syften:<sup>19</sup>

“De nya garantier, som böra inflyta i självstyrelselagen, böra särskilt avse att bibehålla det svenska språket i skolorna, att bevara jordegendomen i invånarnas händer, att inom rimliga gränser fastställa inflyttade personers förvärvande av rösträtt och att säkerställa att till landshövding utnämnes en person, som åtnjuter befolkningens förtroende.”

Dessa särskilda syften omsattes till mera konkreta principer och formulerades i en separat överenskommelse den 27 juni 1921 som godkändes av Nationernas Förbunds råd och fogades till det tidigare beslutet. Utöver dem kan man anse att det mera allmänna syftet var att bekräfta det självstyrelsearrangemang som skapats år 1920.<sup>20</sup> Denna Ålandsöverenskommelse blev inte ett statsfördrag mellan Finland och Sverige, men den bidrog till att avgöra tvistefrågan länderna emellan och har sedermera uppfattats som ett regelverk som erhållit en viss sedvane-rättslig ställning på folkrättslig nivå mellan Finland och Sverige.<sup>21</sup>

I denna Ålandsöverenskommelse förband sig Finland till att utan dröjsmål säkerställa Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, kultur och lokala svenska traditioner genom införandet av vissa garantier i den ovannämnda lagen om självstyrelse för Åland.<sup>22</sup>

“1. Finland, som är beslutet att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala traditioner, förbinder sig att utan dröjsmål i självstyrelselagen för Ålandsöarna av den 7 maj 1920 införa nedanstående garantier.

2. Landstinget och kommunerna på Åland äro i intet fall skyldiga att underhålla eller giva understöd åt andra skolor än sådana, i vilka svenskan är undervisningsspråk. I statens undervisningsanstalter skall undervisningen likaledes givas på svenska språket. Utan vederbörande kommuns samtycke kan undervisning i finska språket icke meddelas i sådana folkskolor, som underhållas eller erhålla understöd av staten eller kommunen.

3. Då på Åland belägen fastighet försäljes till någon person, som icke äger hemortsrätt i landskapet, äger varje person, som där har hemortsrätt ävensom Landstinget och den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att återköpa fastigheten till ett pris,

<sup>19</sup> Ålands Lagsamling 1996. Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 1996, s. 633.

<sup>20</sup> Nationernas Förbunds råd var uppenbarligen mycket välinformerad om innehållet i 1920 års självstyrelselag. Se Suksi 2001, ss. 82–83. Se även Hakkila 1939, s. 726, som anser att Nationernas Förbunds garanti gällde även Ålands autonomi, inte endast de innehållsmässiga punkter som skrevs i Ålandsöverenskommelsen. Erich 1925, s. 411 f., däremot betraktar det som en felaktig uppfattning att Ålandsöverenskommelsen skulle sträcka sig till innehållet hos 1920 års självstyrelselag, även om han nog verkar anse att Ålandsöverenskommelsen hade en indirekt verkan på innehållet i 1920 års självstyrelselag.

<sup>21</sup> Se t.ex. Hannikainen 1993, s. 166 ff., Hannikainen 2004, ss. 51–52, 60–62, 77, 88.

<sup>22</sup> Ålands Lagsamling 1984. Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 1984, s. 731.

som, om överenskommelse icke kan träffas, skall fastställas av häradsrätten, under hänsynstagande till gällande pris.

Detaljerade bestämmelser skola fastställas i en särskild lag rörande tillvägagångssättet vid dylikt återköp samt beträffande företrädesrätt i händelse av flera anbud.

Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen.

4. Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter förrän fem år efter det de förvärvat hemortsrätt på öarna. Såsom inflyttad i denna mening skall icke anses en person, som tidigare under minst fem år ägt hemortsrätt på Ålandsöarna.

5. Ålandsöarnas landshövding skall utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålands Landstings ordförande. I händelse av överenskommelse dem emellan icke kan träffas skall republikens president till landshövding utse någon person inom en förteckning på fem kandidater föreslagna av Landstinget, och vilka besitta nödvändiga förutsättningar för öarnas goda förvaltning och statens säkerhet.

6. Landskapet Åland skall vara berättigat att för sina behov använda 50 % av inkomsten från grundskatten utöver de inkomster, som avses i självstyrelselagens 21 paragraf.

7. Nationernas Förbunds Råd skall vaka över ifrågavarande garantiers tillämpning. Finland skall till Rådet med sina egna anmärkningar överlämna alla klagomål eller framställningar från Ålands landsting beträffande ovannämnda garantiers tillämpning, och Rådet äger, i händelse frågan skulle vara av rättslig natur, rådfråga den fasta mellanfolkliga domstolen.”

Rådet för Nationernas Förbund förutsatte således i sin resolution av den 24 juni 1921 att starka garantier för ålänningarnas nationalitetsskydd införs i den självstyrelselag för Åland som riksdagen hade antagit år 1920.<sup>23</sup> Dessa garantier utformades genom förhandlingar mellan Sverige och Finland i den s.k. Ålandsöverenskommelsen, vilken godkändes av folkförbundsrådet den 27 juni 1921. I Ålandsöverenskommelsen förklarar sig Finland beslutet att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor och att i lagen om självstyrelse för Åland inta garantier, enligt vilka bland annat:

- 1) undervisningsspråket i skolorna skulle vara svenska,
- 2) fastighet, som överläts till den som är bosatt utom landskapet, kunde inlösas av landskapet, kommun eller i landskapet bosatt person,
- 3) inflyttad finsk medborgare skulle erhålla rösträtt i kommunalval och vid val av landstinget först efter det att han varit fast bosatt fem år i landskapet,
- 4) landshövdingen skulle utnämnas av republikens president efter överenskommelse med landstingets ordförande,

<sup>23</sup> Se Minutes of the fourteenth meeting of the Council, June 24<sup>th</sup> 1921. League of Nations Official Journal. September 1922, s. 699. En översättning av resolutionens text ingår som bilaga till RP 42/1921.

- 5) landskapet skulle ha rätt att för sina egna behov använda en viss del av de från landskapet härrörande skatterna,
- 6) Ålands landsting skulle ha klagorätt hos folkförbundsrådet över tillämpningen av garantierna.

Dessa garantier och rättigheter för Ålands befolkning ingick i den lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (FFS 189/1922), eller den s.k. garantilagen, som riksdagen stiftade i grundlagsstiftningsordning som tillägg till och ändring av 1920 års lag om självstyrelse för Åland. De i Ålandsöverenskommelsen överenskomna garantierna inskrevs alltså ursprungligen inte i själva självstyrelselagen utan i en särskild garantilag som antogs av riksdagen i samma ordning som självstyrelselagen och som kunde upphävas och ändras endast med landstingets bifall. Lagstiftningen om försäljning av fastighet på Åland antogs emellertid först år 1938 i form av lagen om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland (FFS 140/1938). Den ersattes år 1951 av en lag (FFS 671/1951) med samma rubrik.

I självstyrelselagen av år 1951 inarbetades garantilagens bestämmelser om skydd för det svenska språket och den svenska kulturen på Åland, med undantag av garantierna om klagorätt för Ålands landsting hos folkförbundsrådet. Denna klagorätt hade förfallit genom att Förenta Nationerna inte ansåg sig kunna åta sig uppdraget som en klagoinstans efter att Nationernas Förbund upplöstes efter andra världskriget.<sup>24</sup> Lagen om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland (FFS 140/1938) ersattes år 1951 av en ny lag med samma namn (FFS 671/1951). Denna lag upphävdes genom nu gällande lag om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland eller jordförvärvslag för Åland (FFS 7/1975, JfL). Därtill införlivades i 1951 års självstyrelselag (FFS 670/1951) en formulering av hembygdsrätten och rätten att idka näring på Åland.

De rättigheter som garanteras ålänningarna enligt Ålandsöverenskommelsen har ingalunda varit helt statiska och oföränderliga. Genom att Nationernas Förbund upphörde med sin verksamhet till följd av andra världskriget bortföll den klagomöjlighet som ingått i överenskommelsen och i garantilagen.<sup>25</sup> Genom att de olika formerna av skatt under årtiondens lopp ändrats på åtgärd av riksdagen har Ålands rätt att använda delar av skatter uppburna på Åland genomgått stora förändringar.<sup>26</sup> Ytterligare har de åländska självstyrelsemyndigheterna själva genom sitt samtycke bidragit t.ex. till att rösträtten på kommunalt plan utvidgats i riktning mot personer som inte besitter hembygdsrätt och till att de i Ålandsöverenskommelsen nämnda skatteslagen upphört att gälla i landskapet.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Hannikainen 2004, ss. 23–33, Modeen 1973, ss. 105–107, 121–128.

<sup>25</sup> Angående klagorätten, se Erich 1924, s. 149 f.

<sup>26</sup> Jyränki 2000, ss. 55–60.

<sup>27</sup> Om skatteslagen, se Hakkila 1939, ss. 707, 730.

Utvecklingen av rösträtten i en mera flexibel riktning har varit möjlig även mot bakgrunden av den skrivning i beslutet av den 24 juni 1921 av Nationernas Förbunds råd som hänvisar till rimliga gränser för fastställande av de inflyttande personernas förvärvande av rösträtt (se ovan).

Den för närvarande gällande statsförfattningsrättsliga inramningen för Ålands ställning har sin utgångspunkt i GL 120 § och i GL 75 §. Det förstnämnda lagrummet stipulerar att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Den lag som lagrummet avser är självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991). Grundlagens 75.2 § specificerar regleringen ytterligare genom att föreskriva att man i denna självstyrelselag meddelar bestämmelser om Ålands lagtings initiativrätt samt om stiftande av landskapslagar. Finlands grundlag utgår alltså ifrån att det utöver lagar antagna av riksdagen även finns landskapslagar som stiftas av Ålands lagting och som äger giltighet på Ålands område. Man kunde således ur ett åländskt perspektiv säga att den för Åland gällande speciallagstiftningen gröper ur grundlagen på hela sitt innehåll och fyller det tomma skalet till stora delar genom att återberda en betydande del av lagstiftningsbefogenheter åt Finlands riksdag i den behörighetsbestämning i självstyrelselagen som definierar vissa behörigheter som rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>28</sup>

Självstyrelselagen hänvisar i 10 § till rätten att förvärva fast egendom på Åland och gör denna rätt beroende av jordförvärvslagen för Åland (FFS 3/1975) för sådana personers del som inte har hembygdsrätt. Självstyrelselagen och jordförvärvslagen är således de centrala normerna som reglerar Ålands ställning. Deras centrala karaktär bekräftar genom GL 75.1 § enligt vilken lagstiftningsordningen för självstyrelselagen och jordförvärvslagen bestäms i dessa lagar.

Självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland är enligt GL 75.1 § underkastade en sådan lagstiftningsordning som dessa lagar särskilt föreskriver för sig själva. För självstyrelselagens del är lagstiftningsordningen stipulerad i Sjl 69.1 §, som indelar lagstiftningsordningen i en innehållsmässig och en förfarandemässig del. Vad gäller lagstiftningsbeslutens innehåll så kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. De beslut som riksdagen och lagtinget fattar bör alltså vara identiska till sitt innehåll. En eventuell avvikelse från självstyrelselagen bör också antas på detta sätt. Med avseende på förfarandet kräver självstyrelselagens 69.1 § att beslutet skall i riksdagen fattas i grundlagsstiftningsordning, dvs. i den ordning som föreskrivs i GL 73 §. Dessutom skall be-

<sup>28</sup> Se även Bring 2002, s. 59, som med hänvisning till ett *lex generalis* – *lex specialis* – resonemang med avseende på förhållandet mellan Finlands grundlag å ena sidan och självstyrelselagen å andra sidan konstaterar, att "resonemanget indikerar att det snarast är självstyrelselagen som urholkar konstitutionen än tvärtom".

slutet i lagtinget understödas av en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Jordförvärvslagen för Åland uppställer i 17.1 § ett motsvarande förfarandekrav när den stipulerar att jordförvärvslagen endast kan ändras eller upphävas i den ordning som gäller för grundlag och med bifall av Ålands lagting. Det bifallsbeslut som lagtinget fattar skall dessutom med stöd av lagrummet tas med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.<sup>29</sup> Lagtinget kan även för andra enskilda landskapslagar i enlighet med Sjl 69.2 § bestämma att tillämpa ett försvarat lagstiftningsförfarande som kräver en majoritet om två tredjedelar av de avgivna rösterna (se avsnitt 10.1.4. nedan).

Landskapet Åland framstår med stöd av grundlagen som en inom vissa områden verksam separat rättsordning som har en mycket väl tryggad ställning inom ramen för den finländska statsförfattningen. Den för Åland gällande statsförfattningsrättsliga lagstiftningen tillför emellertid Finlands konstitutionella ordning olika asymmetriska inslag som kan te sig aningen svårhanterliga ur grundlagens perspektiv.

Ett sådant inslag är självstyrelselagens och jordförvärvslagens normhierarkiska ställning. När Finlands regering i anslutning till stiftandet av 1991 års självstyrelselag föreslog att självstyrelselagen skulle gälla som grundlag, underkände riksdagen denna del av lagförslaget. Grundlagsutskottet anförde som motivering att det vid den tidpunkten redan fanns fyra grundlagar och att utökandet av deras antal inte var motiverat, att självstyrelselagen innehåller rikligt med stadganden som inte i något avseende hör hemma i en grundlag och att den särställning landskapets självstyrelse innebär inte i och för sig kräver att självstyrelselagens nuvarande status ändras. Riksdagen har alltså uttryckligen tagit ställning emot höjandet av självstyrelselagens normhierarkiska ställning. Man kan sålunda anse att självstyrelselagen för Åland formellt sett "inte är en grundlag eftersom detta inte fastställs i lagen, trots att den har stiftats i och kan ändras endast i kvalificerad lagstiftningsordning".<sup>30</sup> Det samma gäller jordförvärvslagen för Åland. Det bör dock påpekas att dessa två lagar "till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som de förutsätter" på många sätt är "jämförbara med grundlag".<sup>31</sup>

Självstyrelselagen och jordförvärvslagen är alltså i formellt hänseende inte grundlagar. Möjligen kan man mot denna bakgrund placera den ursprungliga lagen om självstyrelse för Åland – och även de senare självstyrelselagarna –

<sup>29</sup> Jordförvärvslagen förutsätter att lagtinget genom landskapslag reglerar vissa i jordförvärvslagen nämnda omständigheter. Se landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003), som kan anses i viss utsträckning utvidga eller öppna de i jordförvärvslagen etablerade reglerna, och landskapsförordning om jordförvärvstillstånd (70/2003). Lagtinget har valt att stifta landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd i den ordning som LO 55.2 § etablerar, dvs. med kvalificerad majoritet om två tredjedelar.

<sup>30</sup> RP 1/1998, s. 73.

<sup>31</sup> RP 1/1998, s. 127.



på en mellannivå mellan en vanlig lag (inklusive undantagslag) och en formell grundlag. Självstyrelselagen skulle då till sin karaktär vara en undantagslag men vara underkastad ett försvårat lagstiftningsförfarande som likväl inte förmår göra självstyrelselagen till en grundlag. Normhierarkiskt betraktat kan man alltså anse grundlagen utgöra den högsta nivån av den finländska normhierarkin och under denna nivå finns sedan självstyrelselagen och den övriga lagstiftningen.

Beaktar man den försvårade lagstiftningsordning som gäller för självstyrelselagen och lägger till den i sedvanerätten förankrade internationella garantin för Ålandsarrangemanget kunde man i och för sig också konstatera att självstyrelselagen sannolikt och i teorin kan uppvisa en ännu större beständighet än grundlagen.<sup>32</sup> Ålandsöverenskommelsen innehåller nämligen en intressant passus som gäller sättet för ändring av 1920-års självstyrelselag. Passusen kan anses bekräfta ändringsbestämmelsen samtidigt som den föreskriver att samma krav skall gälla för ändring av den s.k. jordförvärvslagen: "Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen." En garanti av det kvalificerade lagstiftningsförfarandet med avseende på självstyrelselagen och jordförvärvslagen ingår således i Ålandsöverenskommelsen.

Med hänvisning till den internationella garantin för Ålands självstyrelse och ålänningarnas särrättigheter kunde man således konstruera en sådan karaktärisering av de två åländska speciallagarna som utgår ifrån en internationell förpliktelse som gäller grundlagen (se avsnitt 6.3. nedan). I en sådan belysning befrias de två lagarna beträffande Åland från de förutsättningar som enligt gängse uppfattning gäller för sådana undantagslagar som med stöd av GL 73.1 § inför avgränsade undantag från grundlagen, dvs. att de skall vara både materiellt och tidsmässigt noggrant avgränsade.<sup>33</sup>

### 1.3. SJÄLVSTYRELSE SOM MAKT PÅ ETT VISST OMRÅDE

Självstyrelse innebär utövning av offentlig makt. I Ålands fall utövas den ur självstyrelsemyndigheter härstammande offentliga makten på ett noggrant avgränsat område, där den åländska överhögheten inom sin sakliga behörighet utsluter riksmyndigheters möjlighet att utöva offentlig makt. Landskapet Ålands myndigheter har således en exklusiv rätt att utöva sin egen offentliga makt på Ålands område. Detta område (området för Ålands territoriella behörighet) definieras i Sjl 2.1 § såsom det område som vid ikraftträdandet av självstyrelselagen

<sup>32</sup> Angående olika sätt att förankra ett autonomiarangemang i rättsordningen, se Suksi 1998, ss. 170–171. Se även Erich 1925, ss. 410–411.

<sup>33</sup> Suksi 2002, s. 94–95.

gen hör till landskapet samt det territorialvatten som enligt gällande stadganden om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till detta område.<sup>34</sup> Det är detta område som avses med hänvisning till Ålands territorium i artikel 2, punkt a, i det s.k. Ålandsprotokollet som reglerar de speciella undantag som Åland åtnjuter inom ramen för Europeiska unionen.<sup>35</sup> Utanför detta område är rikets lagstiftare behörig att utfärda allmänt bindande rättsregler med avseende på de ärenden som i Sjl 18 § hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. På motsvarande sätt är rikets myndigheter behöriga utanför detta område.

Utgångspunkten för Ålands territoriella utsträckning utgörs av att detta område från 1581 utgjort en del av storfurstendömet Finland och med stöd av 1634 års regeringsform ett härad inom Åbo- och Björneborgs län. De geografiska gränserna och även jurisdiktionens gränser i både öster och väster blev därmed i ett tidigt skede relativt etablerade.<sup>36</sup> Den västra gränsen blev folkrättsligt etablerad i anslutning till freden i Fredrikshamn år 1811.<sup>37</sup> Därtill kan man anta, att begreppet Ålandsöarna i 1856 års konvention mellan Frankrike, Storbritannien och Ryssland beträffande Ålandsöarna sannolikt avsåg Ålands härad. Det ingick nämligen ingen klar geografisk avgränsning av Ålandsöarna i konventionen, endast en hänvisning till Ålandsöarna.<sup>38</sup> Med stöd av konventionens artikel 1 skulle Ålandsöarna inte befästas och där skulle inte bibehållas eller upprättas någon anläggning av militär eller marin art. I detta s.k. Ålandsservitut ingick således en utfästelse från Rysslands sida i förhållande till Frankrike och Storbritannien med avseende på demilitarisering av området.<sup>39</sup>

Det område som under 1800-talet och ännu i början av 1900-talet utgjorde Ålands härad<sup>40</sup> skildes år 1918 från Åbo- och Björneborgs län och gjordes till ett särskilt län.<sup>41</sup> Det län som Åland utgjorde omfattade år 1918 följande kommuner eller socknar i Ålands härad: Saltvik, Sund, Vårdö, Kumlinge, Brändö,

<sup>34</sup> Enligt 1 § lagen om rätt till allmänt vattenområde inom landskapet Åland (FFS 205/1966) är Finlands territorialvatten i landskapet Åland, till den del det är beläget utom byrågång, allmänt vattenområde. Med stöd av samma lagrum definieras allmänt vattenområde inom landskapet jämte botten som landskapets egendom. Den geografiska jurisdiktionen av Ålands behörighet var också en dimension av HD:s utlåtande i landskapsstyrelsens tillstånd för penningspel över Internet i HD 2001:38 (se avsnitt 10.3.3.2. nedan) och i HD:s dom angående lotterilagsbrott i HD 2005:27, i vilken HD konstaterade, med hänvisning till det föregående fallet, att landskapsstyrelsens tillstånd som beviljats åt Ålands Penningautomatförening ingen rättsverkan utöver det område där tillståndsgivaren har förvaltningsbehörighet.

<sup>35</sup> Se Protokoll 2 om Åland i anslutning till förordningen om ikraftträdande av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget (FFS 1541/1994; FördrS 103/1994).

<sup>36</sup> Om Ålands utveckling i administrativt hänseende, se Hakkila 1939, ss. 673–674.

<sup>37</sup> Se Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen 1921, ss. 25–45; Ekman 2000, s. 13.

<sup>38</sup> Ekman 2000, s. 15.

<sup>39</sup> Se även RP 73/1990, s. 8; Hakkila 1939, s. 676 f.

<sup>40</sup> Ekman 2000, ss. 13, 21.

<sup>41</sup> Se förordning av den 13 juni 1918 angående avskiljande av Ålands härad från Åbo och Björneborgs län till ett särskilt län (FFS 48/1918).

Föglö, Kökar jämte Sottunga kapell, Lemland, Lumparland, Hammarland, Eck-erö, Jomala, Finström och Geta socknar samt Mariehamns stad. Vad begreppet "särskilt län" kan tänkas ha avsett i detta sammanhang är inte helt klart. Avsikten kan redan då ha varit att möjliggöra ordnandet av förvaltningen av detta län på ett sätt som avviker från de övriga länen, kanske genom någon form av självstyrelse.<sup>42</sup> Hur som helst mottogs det nya länet av ålänningarna med blandade känslor.<sup>43</sup>

Detta Ålands län utgjorde enligt 1 § i 1920 års lag om självstyrelse för Åland grunden för landskapet Ålands territorium. Ålands län och landskapet Åland har sedan dess samma territoriella behörighet och område inom vilken vardera enheten, staten och Åland, utövar sin offentliga makt.

Nationernas Förbunds beslut och Ålandsöverenskommelsen i juni 1921 utgick ifrån 1920 års självstyrelselag och bekräftade självstyrelselagen och den i denna lag fastställda territoriella jurisdiktionen för landskapet Åland samtidigt som Ålandsöverenskommelsen innehöll nya omständigheter som senare infördes i den s.k. garantilagen. Varken Nationernas Förbund eller Sverige och Finland kunde naturligtvis föregripa det beslut som de olika till Ålandskonventionen anslutna staterna<sup>44</sup> skulle fatta i anslutning till uppgörandet av Ålandskonventionen i oktober 1921, i vilken den demilitariserade och neutraliserade karaktären av Ålandsöarna fastställdes. I Ålandskonventionens artikel 2 definierades det område som skulle förbli icke-befäst och neutraliserat så exakt som det då var möjligt med hjälp av geografiska fixpunkter eller koordinater. Ryssland (eller Sovjetunionen) var inte delaktigt i Ålandskonventionen utan slöt med Finland efter vinterkriget ett separat fördrag angående Ålandsöarna. Fördragets 1 artikel förpliktar Finland att demilitarisera Åland, att icke befästa dem och att icke ställa dem till främmande staters beväpnade styrkors förfogande.<sup>45</sup>

Ålands självstyrelse å ena sidan och Ålands demilitarisering och neutralisering å andra sidan är således juridiskt sett två parallella men i princip separata rättsliga fenomen, en distinktion som påpekades redan av Rapportörkommissionen<sup>46</sup> och som fortfarande kan anses som relevant.<sup>47</sup> Det ena fenomenet har upp-

<sup>42</sup> Se Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen 1921, s. 71, som antyder att det speciella med länet var dess ledning bestående av en civil och en militär guvernör.

<sup>43</sup> Angående en ingående beskrivning av Ålands län, se Westerlund 1993, ss. 313–322. Se även Ålandsdelegationens utlåtande den 26 mars 2003 gällande begreppet "Ålands län".

<sup>44</sup> Tyskland, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Brittiska Riket, Italien, Lettland, Polen och Sverige. Se även Hakkila 1939, s. 677 f.

<sup>45</sup> Förordning om bringande i verkställighet av fördraget med de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna (FFS 569/1940). I fördragets art. 3 tillerkänns Sovjetunionen (numera Ryssland) rätt att på Ålandsöarna "upprätthålla ett eget konsulat, vars uppgift förutom sedvanliga konsulatsåligganden, är att övervaka, att de i artikel 1 i detta fördrag fastställda förbindelserna angående Ålandsöarnas demilitarisering och icke-befästade fullgöras". Samma fördragsrum uppställer även ett förfarande genom vilket eventuella observationer som kan föranleda misstankar om fördragsbrott kan undersökas.

<sup>46</sup> Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen 1921, ss. 133–135, kommenterar skillnaden mellan den föreslagna Ålandsöverenskommelsen och förslaget att skapa en särskild konvention om

stått på det nationella planet i Finland och bekräftats av Nationernas Förbund, det andra har uppstått genom mellanstatliga förhandlingar på det folkrättsliga planet, visserligen inom ramen för förhandlingar som Nationernas Förbunds beslut förutsatte.

Det föreligger en skillnad i den geografiska utsträckningen av självstyrelsejurisdiktionen och av det demilitariserade och neutraliserade området.<sup>48</sup> I Ålandskonventionens 2 artikel, II moment, definieras utsträckningen för det icke-befästa och neutraliserade området så, att den anses vara 3 sjömil utanför de öar, holmar och skär som avses i Ålandskonventionen, dock inte någonstans utanför de gränslinjer som definieras genom koordinaterna i 2 artikel, I moment.<sup>49</sup> En gräns på 3 sjömil fastslås också i ovannämnda fördrag med Ryss-

demilitarisering och neutralisering: "Även vi anse, att ordnandet av Ålands politiska status bör föregå ordnandet av dess internationella. Men detta är, enligt vår mening, två olika och skilda frågor. Därjämte hava vi från våra slutsatser uteslutit tanken på en folkomröstnings anordnande. Suveränitetsfrågan behöver icke sammanblandas med demilitariserings- och neutraliseringsfrågorna; den skall, om våra slutsatser godkännas, omedelbar lösas genom bibehållandet av det nuvarande statu quo, med särskilda garantier beviljade Ålands befolkning. Den föreslagna internationella konventionen skulle enligt vår mening endast hava till syfte att ersätta och fullständiga Pariskonventionen." Samma slutsats framförs av Erich 1925, ss. 371, 418, som konstaterar att Ålands neutralisering inte står i något innehållsmässigt förhållande till den specialställning som förlänats landskapet och dess befolkning. Se även Hakkila 1939, s. 674 ff.

<sup>47</sup> Dessa två arrangemang verkar enligt Rosas 1988, s. 142, ha lett till uppkomsten av två olika sedvanerättsliga arrangemang: "I och med 1921 års konvention om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering samt den bilaterala demilitariseringstraktaten mellan Finland och Sovjetunionen, ursprungligen av år 1940, synes Ålandsöarnas särskilda folkrättsliga status ytterligare ha befästs. Man kan på goda grunder hävda, att Ålandsöarnas demilitariserade – och måhända även neutraliserade – status blivit en del av en sedvanerättsligt betingad Östersjösjöföret. Man torde också kunna hävda, att den historiskt närbesläktade frågan om Ålandsöarnas autonomi och nationalitetsskydd erhållit regionalt eller åtminstone bilateralt sedvanerättsliga dimensioner, oberoende av vilken folkrättslig status man tillerkänner överenskommelsen mellan Finland och Sverige samt det därpå grundade beslut som Nationernas Förbunds råd fattade år 1921." Demilitariseringen (och troligtvis även neutraliseringen) skulle därmed klart vara en del av regional sedvanerätt mellan Östersjöländerna, medan autonomi är sedvanerättsligt förankrad åtminstone i förhållandet mellan Finland och Sverige. Denna juridiska distinktion mellan de två kommenteras även av Hannikainen 1993, s. 168. Han verkar anse att det endast är fråga om ett relativt svagt inbördes förhållande. "En eventuell inskränkning av självstyrelsen och skyddet för svenskspråkigheten borde ske så att inte demilitariseringen och neutraliseringen hotas." Om en eventuell inskränkning skulle gå så långt att den möjligen kunde leda till en remilitarisering och ett beväpnat Åland så kunde alltså Ålandskonventionen även ha relevans för självstyrelsen. Endast vid en sådan teoretisk situation kunde de två på åtgärd av Nationernas Förbund initierade rättsliga fenomenen bli tillämpliga samtidigt. Karikerat kunde detta anses betyda att Åland inte har behörighet med anledning av Ålandskonventionen förutom i det fall att åtgärder vidtagna av riket i fråga om Ålandsöverenskommelsen genom en militarisering och ett beväpnat Åland har som konsekvens att ett större antal (militär-)personer med finska som modersmål flyttas till Åland och att språkbalansen därigenom hotas. Det har uppstått ett slags praxis utan uttryckligt stöd i behörighetsfördelningen enligt vilken landskapets myndigheter ur ett övervakande perspektiv reagerar på omständigheter som i landskapet uppfattas som kränkningar av Ålandskonventionen. Rikets myndigheter, företrädesvis utrikes- och försvarsministeriet, förefaller i sin tur ta på allvar de påstötter som med utgångspunkt i Ålandskonventionen hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt SJL 27 § 4 punkten (förhållande till utländska makter) och att landskapets myndigheter av den orsaken inte har behörighet inom området för övervakning av Ålandskonventionens efterlevnad. Se dock Fagerlund 1993, s. 112–119, som argumenterar för en "paketlösning" år i juni och oktober 1921 som avsåg att skapa en objektiv regim bestående av såväl Ålands militära som politiska status.

<sup>48</sup> Om denna omständighet ur ett kartografiskt perspektiv, se Ekman 2000, s. 10.

<sup>49</sup> Den molnaktiga form som definitionen av det demilitariserade och neutraliserade området på detta sätt får illustreras i Nordisk familjebok av år 1938 och återges i tidningen Åland av den 16 april 2004, s. 2.

land. När Finlands territorialvattengränser numera med stöd av 5 § lagen om gränserna för Finlands territorialvatten (FFS 463/1956) ligger vid 12 sjömil avstånd från det inre territorialvattnets yttre gräns, har även landskapet Ålands territoriella jurisdiktion med stöd av SjöL 2.1 § utvidgats till 12 sjömil i de områden där det varit möjligt att i riktning mot öppet hav skjuta ut Finlands territorialvattengräns. Självstyrelsejurisdiktionen är således större än det demilitariserade och neutraliserade området.

Någon skillnad i mellan de två olika arrangemangens geografiska utsträckning borde enligt gängse uppfattning inte existera i öster, dvs. i förhållande till landskapets gräns mot riket och det där belägna Västra Finlands län. Situationen är emellertid sådan, att det även där finns en faktisk skillnad mellan den geografiska utsträckningen av de två arrangemangen. Skillnaden gäller ett vattenområde i Skiftet (Gråskär och Längdgadden) och ett vattenområde vid Skata-skär. Dessa områden hör inte till landskapet Ålands område utan till Korpo kommun i Västra Finlands län men de hör trots detta till det område som Ålandskonventionen av år 1921 avser.<sup>50</sup> Därtill finns inom landskapet Åland sådana vattenområden i anslutning till Kökar som inte är demilitariserade och neutraliserade. Ändringar i sättet att rita kartor och förekomsten av olika kartor kan antas ha bidragit till skapandet av en viss förvirring, men fastställandet av gränsen mellan i landskapet (Kökar kommun) och i riket (Korpo kommun) belägna fastigheter genom lantmåteriförrättningar så sent som år 1969 klagjorde kommungränserna och därmed också landskaps- respektive länsgränsens dragning.<sup>51</sup> Trots att en skillnad mellan självstyrelsejurisdiktionen och det demilitariserade och neutraliserade området föreligger, torde denna omständighet inte ha någon större praktisk betydelse.

Därutöver kan landskapet Åland med stöd av SjöL 2.2 § efter överenskommelse med riket få möjlighet att utöva offentlig makt utanför de ovan beskrivna territorialvattengränserna i det fall att rikets överhöghet utvidgas utöver

<sup>50</sup> Konsekvensen av att självstyrelsens territoriella jurisdiktion och det område som icke-befästheten och neutraliseringen omfattar är något avvikande är att en del områden som nära Ålands sydöstra del finns utanför landskapets territoriella jurisdiktion men som egentligen skulle höra till Ålandskonventionens icke-befästa och neutrala område verkar i något skede ha inkluderats bland Finlands militära skyddsområden. Se Ekman 2000, ss. 37, 43. Se även statsrådets förordning om skyddsområden (FFS 1125/2000) som – jämfört med tidigare – ändrar situationen i fråga om Utö och Gyltö skyddsområden så, att dessa inte mera utsträcker sig in på området för den demilitariserade och neutraliserade zonen.

<sup>51</sup> Se Egentliga Finlands lantmåteribyrå/Åland, brev av den 25 oktober 2001, nr 14/39/2001, till landshövdingen vid länsstyrelsen på Åland med Utredning gällande gränsen mellan landskapet och riket invid holmarna Gråskär och Längdgadden jämte handlingar i anslutning till förrättning nummer 30838. Se även Ekman 2000, s. 42. En kartografisk oklarhet förefaller ha rått även med avseende på skäret Märket i Ålands hav. Det felaktiga antagandet att den i fredsfördraget år 1811 dragna gränsen mot väster skulle gå väster om skäret ledde till att finska staten lät 1885 bygga en fyr på den delen av Märket som senare konstaterades höra till Sverige. Gränsen skulle nämligen enligt fredsfördraget löpa tvärs igenom Märket. På finskt initiativ företogs en gränsjustering med Sverige år 1985 och ledde bl.a. till en ändring av 1.2 § av den dåvarande självstyrelselagen eftersom gränsjustering- en samtidigt innebar en ändring av landskapets territoriella jurisdiktion. Se Ekman 2000, ss. 16–21, 23–24; RP 73/1990, s. 59; Björkholm & Rosas 1990, ss. 49–52.

territorialvattengränsen.<sup>52</sup> Stadgandet avser den ekonomiska zon som upprättats med stöd av lagen om Finlands ekonomiska zon (FFS 1058/2004). Inom detta område har finska staten rätt att bl.a. bestämma om fisket och övervaka det genom gränsbevaknings-, polis-, tull- och fiskerimyndigheter samt att påföra straff enligt rikets strafflag. Landskapet Ålands offentliga makt har veterligen inte genom överenskommelse med riket utvidgats till denna ekonomiska zon. Detta betyder att det är uteslutande rikets lagstiftning som äger tillämpning inom denna zon, även i ärenden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.<sup>53</sup>

En viss extraterritorialitet kan dock skönjas med avseende på åländska institutioner genom bestämmelsen i 1 § landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (56/1993). Enligt bestämmelsen omfattar PAF:s verksamhetsområde landskapet Åland samt fartyg vilka enligt sjölagen har sin hemort i landskapet. Sjölagen (FFS 674/1994) utgår från en skillnad mellan ett fartygs nationalitet och hemort, varvid den gängse uppfattningen är att fartyget för med sig flaggstatens rättsordning. Uppspaltningen av rättsordningen i rikets och Ålands rättsordning på basis av deras respektive lagstiftningsbehörigheter verkar för Ålands del och i det ovannämnda PAF-sammanhanget ha tolkats så att ett fartyg som enligt fartygsregisterlagen (FFS 512/1993) är registrerat i det fartygsregister som länsstyrelsen i landskapet Åland enligt lagens 4.1 § för över de fartyg som har hemort i landskapet Åland underlyder åländsk lagstiftning till den delen denna lagstiftning är relevant.

#### 1.4. ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE I INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Ålands självstyrelse är inte helt unik, förutom i det avseende att den garanteras genom ett beslut av ett internationellt organ, Nationernas Förbunds råd.<sup>54</sup> I

<sup>52</sup> Se RP 53/2004, s. 10, om lagen om Finlands ekonomiska zon, som utvidgar rikets jurisdiktion på havsområden: "I motiveringen påpekas det vidare att en utvidgning av rikets överhöghet inte automatiskt skall medföra en motsvarande utvidgning för landskapets vidkommande. En utvidgning för landskapets del skall bedömas särskilt i varje förekommande situation och regleras efter överenskommelse mellan riket och landskapet. I fråga om lagstiftningsbehörigheten skall frågan om landskapets lagstiftningsbehörighet regleras på lagnivå." Lagstiftningsbehörigheten inom den ekonomiska zonen är således inte uppdelad mellan riket och landskapet, utan lagstiftningsbehörigheten finns till alla delar hos riket.

<sup>53</sup> På motsvarande sätt kan rikets myndigheter, t.ex. gränsbevakningen, tänkas ha vissa befogenheter inom landskapet Åland. Se republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (FFS 420/2004), som är en överenskommelseförordning (se avsnitt 7.3.2.2. nedan) och som bl.a. ger gränsbevakningsväsendet genom 4.1 § möjlighet att på polisens på Åland begäran sköta vissa brådska polisuppgifter som Ålands polis inte utan dröjsmål kan sköta.

<sup>54</sup> När självstyrelselagen av år 1920 i snabb ordning förbereddes av den s.k. Tulenheimo-kommittén, ingick i kommittébetänkandet en översikt av den utländska lagstiftningen. Denna översikt omfattade bl.a. de brittiska öarna Man, Guernsey och Jersey, de "dominions" eller självstyrande kolonier som ännu vid den tidpunkten formellt hörde till Storbritannien (dvs. Kanada, Australien, Syd-Afrika och Nya Zeeland samt även Indien), Island (som vid den tidpunkten var en del av konungariket Danmark), Kroatien och Bosnien Herzegovina (som en del av det Österrike-

Europa finns flera motsvarande arrangemang som överför makt från centralförvaltningen till regionala enheter.<sup>55</sup> Autonomiarrangemang existerar även utanför Europa.<sup>56</sup> Det är skäl att vara medveten om att alla autonomiarrangemang ingalunda har till syfte att t.ex. skydda någon viss minoritetsbefolkning. I många fall är det fråga om allmän regionalisering och decentralisering av en stat.<sup>57</sup> Det finns dock sådana autonoma områden som på ett eller annat sätt kan kopplas till minoritetsskydd, t.ex. Färöarna och Grönland (Danmark), Baskien (Spanien), Trentino–Alto Adige (Italien) och Gagauzia (Moldavien). Därtill finns en del autonoma områden som på ett eller annat sätt är kopplade till folkrättsliga avtalsarrangemang, såsom nyssnämnda Trentino–Alto Adige i Italien, vars ställning baserar sig på överenskommelser mellan Italien och Österrike, och Nakhitjevan i Azerbajdjan, vars ställning baserar sig på fördragen i Moskva och Kars år 1921.

Det är också skäl att lägga märke till den omständigheten att det klassiska exemplet på en stat, enhetsstaten, inte mera utgör den mest använda statsformen, åtminstone inte i Europa. Om man räknar ihop de stater som inom sitt territorium har autonoma områden av något slag med federationer (Tyskland, Schweiz, Österrike, Ryssland och även Belgien samt statsunionen mellan Serbien och Montenegro), blir de reguljära enhetsstaterna i minoritet bland de europeiska staterna.

Geografiskt sett närmast Finland finns Danmark, som inom ramen för sin konstitution inrymmer Färöarna och Grönland. Dessa relativt avlägsna delar av det danska riket har egen lagstiftningsmakt med stöd av var sin lag om självstyrelse. Dessa områdens statsrättsliga ställning är emellertid inte helt klar, och formellt sett är deras självstyrelse beroende av vanlig lagstiftning som danska riksdagen antagit. I Storbritannien har utvecklingen med tiden gått mot allt större regionalisering av landet.

De s.k. kanalöarna, dvs. Guernsey och Jersey, och Isle of Man har historiskt sett en alldeles egen ställning i förhållande till den engelska kronan,<sup>58</sup> medan det numera finns tre specialområden i anslutning till Storbritannien, nämligen Nordirland och Skottland samt Wales. En statsförfattningsrättslig karakteri-

Ungern som splittrades genom det första världskriget) och Elsass-Lothringen (medan det var förenat med Tyskland). Kommittén undersökte bl.a. lagstiftningsbehörigheternas fördelning och innehåll samt beskattningsrätten hos dessa exempel men konstaterade "att ingen av dessa lagar till följd av förhållandenas olikartade gestaltning är egad att såsom sådan läggas till grund för ordnandet av Ålands självstyrelse". Se Kom.bet. 24/1919, s. 19.

<sup>55</sup> Se Suksi 1998, ss. 152–155; Suksi 1997, *passim*. Dessutom kan Ålandsarrangemanget i viss mån jämföras med det arrangemang som gällde för Memel under mellankrigstiden (se ovan). Se även Klinthe 1936, ss. 179–182.

<sup>56</sup> Se t.ex. Nordquist 1998, *passim*, och Ghai 1997, *passim*.

<sup>57</sup> I detta avseende förefaller den ställning som Mount Athos, dvs. det grekisk-ortodoxa samfund av manliga munkar som förfogar över en egen jurisdiktion på ett avgränsat område, erhållit i Grekland placera sig längst ifrån minoritetsskyddsarrangemang av det slag som avses i detta sammanhang.

<sup>58</sup> Lewis-Anthony 1998, ss. 326–329.

sering av dessa brittiska självstyrelseområden är inte helt enkel i och med att landet saknar en skriven statsförfattning. Utgångspunkten verkar dock vara att självstyrelselagstiftningen uppfattas som delegerad lagstiftning och att det engelska parlamentets lagstiftning har företräde i det fall att den regionala självstyrelselagstiftningen står i konflikt med en lag som antagits av det nationella parlamentet.<sup>59</sup>

Nordirland hade regionalt självstyre genom sin egen lagstiftande församling mellan 1921 och 1974, men detta arrangemang återkallades med anledning av de stridigheter som utbröt i Nordirland. Nordirland underställdes därmed centralförvaltningens direkta styre.<sup>60</sup> Ett nytt försök att etablera självstyrelse gjordes med stöd av den s.k. långfredagsöverenskommelsen mellan Storbritannien och Irland år 1998. Lagstiftningsorganet började sitt arbete i slutet av år 1999 men samarbetet mellan de olika grupperingarna var svårt och efter en infiltreringsskandal med utgångspunkt i terroristorganisationer raserades grunden för samarbetet slutgiltigt. Nordirland placerades återigen under direkt brittiskt styre, varigenom den lokala lagstiftningsmakten och självstyrelsen indrogs tills vidare.

Från och med 2000 har det skotska parlamentet lagstiftningsbehörighet inom området för inrikesärenden (t.ex. utbildning, hälsovård, bostadspolitik, transporter och straffrätt) och en skotsk budget förvaltas av Skottlands regering. Den brittiska centralförvaltningen är ansvarig över nationalekonomin, valutan, försvaret och utrikespolitiken. Den beskattningsrätt som Skottland har innebär att en tilläggsskatt upp till 3 % kan påföras inkomstskatten. Skapandet av det skotska parlamentet innebar samtidigt att antalet skotska representanter i engelska parlamentets underhus minskades. Delegeringen av makt till Wales år 2000 var mindre omfattande och inbegriper inte lagstiftningsmakt utan endast administrativa självstyrelsebefogenheter. Walesiska självstyrelserådet har ansvar över utbildning, hälsovård och kultur och förvaltar en viss budget för dessa ändamål.

Den franska grundlagens 72 artikel konstaterar att det är genom lag möjligt att skapa även andra territoriella enheter än kommuner, departement och översjöområden. Dyliga territoriella enheter skall kunna styra sig själva genom valda församlingar och under förutsättningar som etableras i lag. Utöver att Frankrike täcks av ett system med regioner framstår Korsika med stöd av speciell lagstiftning som en särskild region. De maktbefogenheter som Korsika har förefaller dock vara mera av administrativ karaktär och inbegriper inte lagstift-

<sup>59</sup> Se i synnerhet punkt 13 i *Devolution. Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee*. Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister by Command of Her Majesty, December 2001/CM 5240. Om de brittiska självstyrelsemodellerna, se Leopold 1998, ss. 223–250.

<sup>60</sup> Lewis-Anthony 1998, s. 325.

ningsmakt. Den portugisiska grundlagen identifierar i sin tur två områden, de i Atlanten belägna öarna Azorerna och Madeira, som autonoma enheter med egen lagstiftningsmakt, som visserligen i vissa avseenden är kringskuren av det nationella parlamentets lagstiftningsmakt.

Bland alla europeiska grundlagar förefaller endast den spanska grundlagen skapa en uttrycklig rätt till autonomi. Samtidigt som artikel 2 i Spaniens grundlag framhåller den spanska nationens odelbara enhet erkänner och garanterar den en rätt till autonomi för de olika nationaliteter och regioner som utgör den spanska nationen. Den spanska autonomiuppfattningen är synnerligen flexibel och har lett till att det på den spanska kontinenten finns två olika typer av autonomier, de traditionella samfundet, t.ex. Katalonien och Baskien, som har en mycket långtgående lagstiftningsbehörighet och t.o.m. beskattningsrätt, och andra autonomier, som har en något lägre nivå av behörighet i förhållande till den nationella lagstiftaren (till dessa hör även Kanarieöarna utanför den afrikanska kusten). Därutöver erkänner den spanska grundlagen en viss administrativ autonomi utan egentlig lagstiftningsmakt för de spanska enklaverna Ceuta och Melilla på den afrikanska nordkusten invid Marocko. Hela Spanien består alltså av autonoma enheter som med stöd av sin autonomi har rätt att utöva både exklusiva lagstiftningsbehörigheter och sådana lagstiftningsbehörigheter som är gemensamma med det spanska parlamentet.<sup>61</sup>

Italien är också formellt enligt grundlagen en enhetsstat men företer starka drag av regionalism genom att hela landet är indelat i regioner av två olika typer med avseende på omfattningen av deras lagstiftningsbehörighet. I detta avseende påminner Italien starkt om Spanien. Därtill finns en folkrättslig dimension på autonomilösningen i Italien genom att autonomi i Trentino-Alto Adige inkluderar det tyskspråkiga Sydtyrolen vid gränsen till Österrike mot bakgrunden av folkrättsliga fördrag, närmare bestämt artikel 27 i fredsfördraget av år 1919 i Saint-Germain-en-Laye och bilaga IV i fredsfördraget av år 1947 med Italien.<sup>62</sup> En något motsvarande situation föreligger i regionen Friuli-Venetia Julia med avseende på dess slovenska befolkning med stöd av 1975 års fördrag i Osimo.<sup>63</sup>

Ett intressant arrangemang finns i Moldavien, där grundlagens 111 artikel hänvisar till speciella autonomilagrar som möjliggör delegering av lagstiftande makt åt autonoma enheter. Lagen om speciell juridisk status för Gagauzien (Gagauz Yeri) föreskriver i artikel 12 en lagstiftningsbehörighet som verkar exklusiv i förhållande till det moldaviska parlamentets lagstiftningsbehörighet så

<sup>61</sup> Se Juberías 1998, ss. 195–221.

<sup>62</sup> 49 U.N.T.S. 1950.

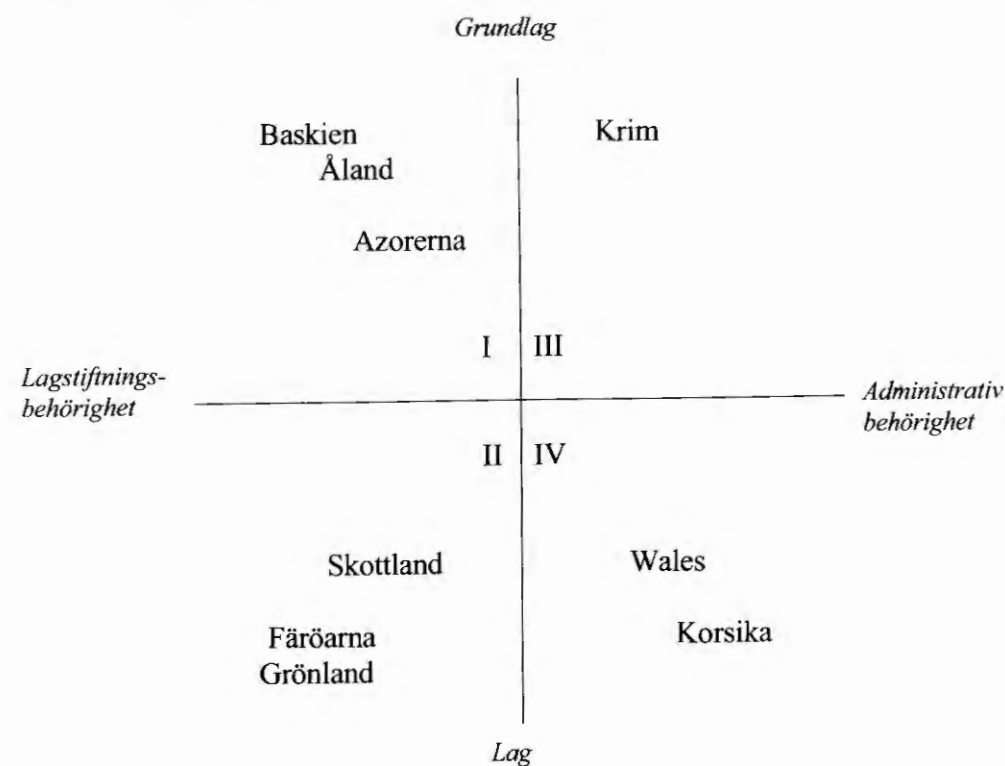
<sup>63</sup> Treaty on the delimitation of the boundary line for the part not indicated as such in the Peace Treaty of 10 February 1947. UNTS Registration Number 24848. Se även Bartole 1998, s. 193.

tycks den verkställande makten i Gagauzien vara mycket sammanflätad med den verkställande makten i Moldavien.

Även om de forna socialiststaterna i Östeuropa förefaller vara relativt försiktiga med att skapa autonomiarrangemang inom sina gränser hittas ett sådant i Ukraina, där artikel 134 i Ukrainas grundlag av år 1996 ger föreskrifter om Krimns autonoma republik. Enligt lagrummet är Krim en oskiljbar och integrerad del av Ukraina och utövar beslutsrätt inom ramen för grundlagen i den utsträckning grundlagen medger en beslutsrätt åt Krim. Krimns högsta råd har makt att inom sin sakliga behörighet anta normer som binder inom Krimns geografiska område. Eftersom dessa normer ändå enligt ukrainska grundlagens artikel 135.2 verkar befinna sig på en lägre normhierarkisk nivå än det ukrainska parlamentets lagar, kan möjligen den slutsatsen dras att Krimns självstyrande maktbefogenheter är mera av administrativ än av lagstiftande karaktär.

De europeiska specialområdenas positioner i förhållande till två dimensioner, regleringsbakgrundens normativa nivå och maktbefogenheternas lagstiftande natur, kan sammanfattas på följande sätt (se nedan, figur 1):

Figur 1: Olika autonomipositioner.



På basis av denna sammanställning<sup>64</sup> kan man konstatera att lagstiftningsmakt och administrativa behörigheter har i många europeiska stater överlåtits åt s.k. sub-nationella enheter. Av dessa kan åtminstone en större del identifieras som autonomier. De behörigheter som överlåtits åt dessa enheter är emellertid inte helt likartade och gäller förmodligen inte heller samma behörighetsområden. I stället varierar behörigheterna från fall till fall med avseende på de behov som varje specifika fall uppvisar. Skapandet av enskilda autonomiarrangemang följer inte något allmänt mönster, och varje förekommande fall är inte upprättat med det specifika syftet att erbjuda minoritetsskydd. Där är också viktigt att märka att endast den spanska grundlagen upprättar en grundlagsfäst rätt till autonomi för territoriella enheter. Ytterligare bör man vara medveten om svårigheten med att karakterisera de brittiska sub-nationella enheterna i denna sammanställning. Avsaknaden av en skriven grundlag resulterar i avsaknaden av mera definitiva fästpunkter för placering av dessa enheter i figuren.

Det är med stöd av figur 1 möjligt att dra den slutsatsen att endast de enheter som kan placeras i fält I kan anses vara egentliga autonomier. De är upprättade med stöd av nationella grundlagar, vilka meddelar bestämmelser om dessa enheters speciella jurisdiktioner med exklusiv lagstiftningsmakt. Lagstiftningsbehörigheternas materiella innehåll kan variera väldigt mycket, men de har makt att stifta egna lagar. I denna egenskap faller de inom tillämpningsområdet av artikel 3 i första tilläggsprotokollet till europeiska människorättskonventionen, som är Europarådets människorättsmekanism och i vilken Europeiska människorättsdomstolen ingår. Artikel 3 förutsätter att den lagstiftande församlingen väljs genom fria och hemliga val med skäliga mellanrum under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening om detta organs sammansättning (se avsnitt 3.1. nedan).<sup>65</sup> Dessutom innebär utövning av den lagstiftande makten i detta sammanhang av internationella mänskliga rättigheter att den lag som uppstår inom ett autonomt område kan i ett eller annat avseende inskränka de mänskliga rättigheterna. Dessa inskränkningar kan då vara antingen tillåtna eller otillåtna inom ramen för europeiska människorättskonventionen. Till denna grupp kan man i de flesta fallen hänföra även delstater i federationer.

Enheterna i fält II saknar en formell konstitutionell delegation av lagstiftande makt. Trots detta stiftar de sina egna lagar. I ett formellt avseende kunde det kanske vara möjligt att utesluta dem från den grupp som utgör de egentliga autonomierna. I och med att de utövar egen lagstiftande makt är de ändå i praktiken autonomier på ett sätt som liknar autonomierna i fält I.

<sup>64</sup> Placeringen av de olika autonomierna i figuren är ungefärliga och skall endast uppfattas som antydningar av de självstyrande områdenas förhållande till varandra med utgångspunkt i de två dimensionerna.

<sup>65</sup> Se Lewis-Anthony 1998, ss. 329–330, 341.

Trots att enheterna i fält III har en viss konstitutionell bakgrund verkar det emellertid som om deras behörigheter endast var av en icke-lagstiftande natur, begränsade till en administrativ jurisdiktion och underställda den nationella lagstiftarens lagstiftningsbeslut. Med avseende på dessa fall bör användningen av uttrycket "autonomi" redan kvalificeras, trots att det klart är fråga om självstyrelse.

Fält IV innehåller fall som kanske inte alls borde benämnas autonomier utan snarast som speciella administrativa regioner. De regleras inte direkt genom landets grundlag utan har administrativa behörigheter med stöd av vanlig lag. Det kan då utan tvekan vara fråga om självstyrelse av högre ordning, men utan lagstiftningsmakt.

Alla enheter som identifierats i figur 1 kan anses uppfylla kriterierna för region i den mening som begreppet används i Europeiska unionen, förutsatt att den aktuella staten är medlemsstat i Europeiska unionen. I denna egenskap bör de också kunna vara representerade i den regionkommitté som artikel 263 EGF upprättar och som med stöd av artikel 265 EGF bör höras av Europeiska unionens råd eller Europeiska kommissionen i olika ärenden, bl.a. vid godkännandet av förordningar och direktiv och i synnerhet sådana ärenden som gäller gränsöverskridande samarbete. För Ålands del stipulerar SjL 59c § att en av Ålands landskapsregering utsedd person skall föreslås som finsk representant i Europeiska gemenskapens regionkommitté, vilket betyder att Åland förfogar över en av Finlands sammanlagt nio representanter i regionkommittén.

Samarbetet inom Europarådet kan även utanför den ovannämnda människorättsmekanismen anses fänga upp regionerna som enheter. Utöver kommunal självstyrelse, där bindande föreskrifter utfärdats genom europeiska stadgan om lokal självstyrelse<sup>66</sup> som gäller det kommunala planet, har Europarådet dessutom utarbetat ett utkast till en europeisk stadga om regional självstyrelse som vid eventuellt ikraftträdande skulle täcka alla de fall som identifierats i figur 1.<sup>67</sup>

Motsvarande, med europeiska autonomier jämförbara specialområden finns eller planeras också på andra håll i världen, t.ex. regionen Atlantic Coast i Nicaragua, området Aceh i Indonesien och det tamilska området i Sri Lanka samt Södra Sudan. Därtill kan Kosovo som en internationellt administrerad del

<sup>66</sup> Stadgan om lokal självstyrelse har införlivats genom lag (FFS 1180/1991) och förordning (FFS 1181/1991) och ingår i Fördr.S. 66/1991. Lagen (FFS 1181/1991) har fått Ålands landstings bifall. Stadgan om kommunal självstyrelse gäller således även på Åland.

<sup>67</sup> Beträffande Europarådets arbete, se t.ex. Resolution 146(2002) on the draft European charter of regional self-government. Se även *Positive experience of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*, Report by Mr. Gross for the Political Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 9824 of 3 June 2003.

av Serbien och Montenegro framföras som ett exempel på dylika specialområden.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Se Suksi 2001, ss. 75–93, som innehåller en jämförelse mellan två internationella beslut om autonomi, nämligen Nationernas Förbunds råds beslut beträffande Åland och Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut beträffande Kosovo.

## 2. INDIVIDEN I DEN ÅLÄNSKA RÄTTSDORDNINGEN

### 2.1. BAKGRUND

Med stöd av självstyrelselagen har Ålands lagting behörighet att anta lagar, dvs. allmänt bindande rättsnormer som gäller för var och en. Varje på Åland varande fysisk och även juridisk person är underkastad skyldigheten att följa den av lagtinget stiftade lagen.<sup>1</sup> På samma sätt är varje rättssubjekt på Åland skyldigt att följa den av riksdagen stiftade lagen. Därtill är varje rättssubjekt på Åland skyldigt att följa den lagstiftning som stiftats inom ramen för Europeiska gemenskapen och som är av direkt tillämplig karaktär.

Tidigare var individens rättigheter och skyldigheter i många avseenden kopplade till medborgarskap, men denna föreställning har under de senaste decen-

<sup>1</sup> Se dock HD 1987:39, som gäller ett fall av domseftergift under speciella omständigheter och som verkar etablera det undantag som bekräftar regeln om landskapslagens allmänna giltighet. Fem personer hemmahörande på orter utanför landskapet Åland hade i Kökars skärgård 26.7.1984 utfört dykning med dykarutrustning, trots att de inte hade utverkat av Ålands landskapslagstiftning föreskrivet tillstånd till verksamheten. De fem personerna åtalades vid häradsrätten för att de såsom fritidsdykare och skolade för uppgiften varit skyldiga att vid ankomst till landskapet Åland och före vidtagande av den aktuella dykningen informera sig om de i landskapet Åland gällande lagar och förordningar som reglerade den ifrågavarande verksamheten. Häradsrätten dömde personerna med stöd av 2 § och 11 § landskapslagen om fredning av skeppsvrak (65/1974) envar till 15 dagsböter, varefter svarandena överklagade utslaget till Åbo hovrätt och yrkade att åtalet mot dem måtte förkastas. Hovrätten fann det utrett, att dykningen hade skett endast i övnings syfte på ett ställe där skeppsvrak inte ens hade påstått finnas och att gärningen hade berott på ouppmärksamhet, som med beaktande av omständigheterna var ursäktlig, emedan de åtalade inte hade känt till att dykning utan landskapsstyrelsens tillstånd under sådana omständigheter som nämnts i häradsrättens utslag var förbjuden och sagda exceptionella bestämmelser inte visats finnas tillgängliga för allmänheten förutom i den åländska lagsamlingen. Därför och då brottet var obetydligt och allmänt intresse inte fordrade ådömande av straff har hovrätten med stöd av de av häradsrätten tillämpade lagrummen och SL 3:5.3 § lämnat gärningarna obesträffade. I övrigt förblev häradsrättens utslag bestående. Högsta domstolen ansåg i sin tur, att de brott som tillräknats svarandena under rådande omständigheter har varit obetydliga och har berott på okunnighet som med beaktande av omständigheterna varit ursäktlig. Syftet med ifrågavarande landskapslag är att skydda allmänna åländska marinarknologiska intressen, men det har inte i målet framkommit några speciella skäl till att allmänt intresse skulle kräva utdömande av straff i detta fall. HD gick således in för tolkning av landskapslagens syfte under de speciella omständigheter som rådde och valde – möjligen på skälighetsgrunder – att begränsa lagens verkan. Det hade nämligen enligt HD inte framkommit att beivrandet av överträdelse av ifrågavarande förbud skulle kräva att straff utdöms även i detta fall, eftersom stadgandet i SL 3:5.3 § om domseftergift är ett undantagsstadgande, vars tillämpning kommer i fråga skilt i varje enskilt fall. HD framhöll att lagrummets tillämpning i detta fall därför inte är prejudiserande beträffande domseftergift i andra fall av brott mot ifrågavarande lagrum. HD ansåg därför att förutsättningar för tillämpning av SL 3:5.3 § om domseftergift förelåg. De fem personerna befanns alltså skyldiga för överträdelse av landskapslag, men de påfördes inget straff med anledning av de speciella omständigheter som man kunde hänvisa till. HD:s beslut togs efter omröstning, där ett av de fem justitieråden ansåg att personerna också borde ha dömts till straff.

nierna ändrat. Samtidigt som medborgarskapets betydelse generellt sett har minskat genom att t.ex. de grundläggande rättigheterna numera med några undantag gäller för var och en och de EG-rättsliga bestämmelserna avser att avlägsna handelshinder som beror på nationstillhörighet, har den åländska hembygdsrätten och de med hembygdsrätten förknippade speciella rättigheterna behållit sin aktualitet.

Den åländska hembygdsrättens förvärvande och besittande förutsätter enligt SjöL 7.2 § och SjöL 8 § finskt medborgarskap. I och för sig har finskt medborgarskap alltså inte mera samma allmänna betydelse som tidigare, eftersom de flesta grundrättigheterna, de internationella mänskliga rättigheterna och de övriga för olika ändamål instiftade rättigheterna gäller för envar oberoende av nationalitet. Till denna huvudregel finns några undantag, bl.a. rätten att rösta i nationella val och folkomröstningar (GL 14.1 §), där bandet till statens suveränitet fortfarande är så starkt att man ansett en koppling av denna rättighet till medborgarskap vara nödvändig. På samma sätt kan man resonera i förhållande till innehav av vissa tjänster och ämbeten (GL 125.1 §) samt skyldigheten att försvara landet (GL 127.1 §). Även här framstår förhållandet till suveräniteten som central. Utöver dessa undantag formuleras finskt medborgarskap som förutsättning för innehav och förvärvande av Ålands hembygdsrätt. Hembygdsrätten blir härigenom ett tillägg till det finska medborgarskapet, inte ett undantag.

Enligt GL 5 § får ett barn finskt medborgarskap vid födseln och genom föräldrarnas medborgarskap. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. *jus sanguinis*-principen, dvs. att medborgarskapet förvärvas genom "blodsband" till föräldrarna, varmed det andra huvudsakliga sättet för förvärvandet av medborgarskap, *jus soli* (medborgarskap genom födsel på statens territorium) i princip åsidosätts. Enligt 9 § medborgarskapslagen (FFS 359/2003) kan ett barn förvärva finskt medborgarskap vid födelsen på olika sätt. Barnet förvärvar finskt medborgarskap vid födseln om modern är finsk medborgare, om fadern är finsk medborgare och gift med barnets moder eller barnet föds i Finland och mannens faderskap till barnet fastställs, om fadern är avliden, men vid sin död var finsk medborgare och gift med barnets moder eller faderskapet fastställs eller om barnet föds i Finland och vid födseln inte förvärvar medborgarskap i någon annan stat. Ett flyktningbarn som föds i Finland anses förvärva finskt medborgarskap på grundval av födelseplatsen. De två senare grunderna innebär avvikelser från den finländska versionen av *jus sanguinis*-principen och introducerar drag av *jus soli* i den finländska rättsordningen. Utöver förvärvandet av medborgarskap via föräldrarna kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller ansökan, dvs. genom naturalisation. Medborgarskapslagen innehåller bestämmelser även om dessa förfaranden och förutsättningar, vilka naturligtvis inte får leda till sådan diskriminering som förbjuds i GL 6.2 §.

Grundlagens 5.2 § formulerar medborgarskapet i viss utsträckning som en skyddad rättighet. Av den anledningen kan medborgarskapet inte fråntas, om kon-

sekvensen av fråntagandet av medborgarskapet blir statslöshet. Finskt medborgarskap upphör endast i vissa speciella fall uppräknade i medborgarskapslagens 32 §, 33 § och 35 §. Ingen torde således kunna berövas sitt finländska medborgarskap på godtyckliga grunder, varmed man även uppfyllt kraven i artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna av år 1948. Denna artikel tillerkänner envar rätten till nationalitet, utan att dock specificera vilken stats nationalitet det är fråga om, samtidigt som artikeln förbjuder godtyckligt berövande av någons nationalitet eller nekandet av rätten att ändra nationalitet. Det finns ett nordiskt avtal som harmoniserar tolkningen av vissa bestämmelser i de nordiska medborgarskapslagstiftningarna och förenklar förfarandena i vissa medborgarskapsärenden.<sup>2</sup>

Den åländska hembygdsrätten företer vissa likheter med medborgarskapet och framstår med stöd av självstyrelselagen som en skyddad rättighet. Hembygdsrätten skapas egentligen mot bakgrunden av ett slags *jus sanguinis*-princip genom att ett barn som föds i landskapet Åland automatiskt får hembygdsrätt om en av föräldrarna har hembygdsrätt.<sup>3</sup> Den åländska hembygdsrätten har dessutom i protokoll 2 till akten om villkoren för Finlands anslutning till EU (dvs. det s.k. Ålandsprotokollet)<sup>4</sup> på engelska beskrivits som ett regionalt medborgarskap och erkänts som en grund för lagliga inskränkningar av vissa allmänna EG-rättsliga rättigheter. Vissa för ålänningarna viktiga rättigheter kopplas alltså till innehav av hembygdsrätt (se avsnitt 2.2.2. nedan), men avsaknaden av hembygdsrätt befriar inte en person som befinner sig på Ålands område från skyldigheten att efterleva den åländska lagstiftningen.

Ålänningarna med hembygdsrätt är emellertid inte endast finska medborgare utan också medborgare i Europeiska unionen. Enligt artikel 17.1 EGF skall varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Enligt samma fördragsrum står det klart att unionsmedborgarskapet inte är exklusivt i förhållande till medlemsstaternas medborgarskap, utan kompletterande. I detta avseende är hembygdsrätten likartad. Unionsmedborgarskapet ersätter inte det nationella medborgarskapet, utan det senare bestämmer det förstnämndas personella innehåll. Därmed blir det inte heller fråga om dubbelt medborgarskap. En unionsmedborgare har enligt artikel 17.2 EGF sådana rättigheter och skyldigheter som föreskrivs av gemenskapsfördraget, bl.a. fri rörlighet, rätt att rösta i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt och vid behov rätt till beskydd av andra medlemsstaters diplomatiska eller konsulära myndigheter i en sådan tredje

<sup>2</sup> Se förordningen om ikraftträdande av avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap (FFS 232/1999).

<sup>3</sup> Kvinnor förvärvar inte längre hembygdsrätt genom äktenskap såsom de gjorde enligt 1951 års självstyrelselag, 3.4 §.

<sup>4</sup> Se förordning om ikraftträdande av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget (FFS 1541/1994; FördrS. 103/1994).



stat där Finland inte är representerad samt rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och vända sig till den Europeiska ombudsmannen.

Dessa tre olika statusdefinitioner (finskt medborgarskap, åländsk hembygdsrätt och medborgarskap i Europeiska unionen) gäller således samtidigt för en stor del av de personer som är bosatta på Åland. Därtill placerar bestämmelserna om hemort varje person som är fast bosatt på Åland i någon åländsk kommun. I slutet av 2002 hade kommunerna i landskapet Åland sammanlagt 26008 invånare och av dessa var cirka 25000 finska medborgare, medan invånarantalet i de åländska kommunerna i slutet av år 2003 hade ökat till sammanlagt 26347. Den medborgarskapslag (FFS 359/2003) som trädde i kraft under år 2003 möjliggör dubbelt medborgarskap, dvs. innehav vid sidan av finskt medborgarskap även medborgarskap i tredje stat, vilket kan antas ha en ökande verkan på antalet finska medborgare på Åland. Antalet personer med hembygdsrätt var år 2002 sammanlagt 23927, dvs. 92 % av invånarantalet. Det bör dock noteras att ett antal personer med hembygdsrätt är bosatta utanför Åland, vilket betyder att de på Åland fysiskt närvarande innehavarna av hembygdsrätt är något färre än det absoluta antalet (se nedan, avsnitt 2.2.2.). För 71,9 % fanns födelseorten på Åland och för 20,2 % i riket. Under 2001 angav 93,5 % svenska som sitt modersmål, medan finskan var modersmålet för 4,9 % av invånarna.

## 2.2. SJÄLVSTYRELSE SOM MAKT ÖVER INDIVIDER: HEMBYGDSRÄTTENS ROLL

### 2.2.1. Den åländska hembygdsrätten i historisk belysning

Åländsk hembygdsrätt är en av den åländska självstyrelsens grundstenar. Hembygdsrätt är en förutsättning för deltagande i valen av Ålands lagting, förvärvande av fast egendom på Åland och utövande av näring i landskapet. Den som har hembygdsrätt är också befriad från fullgörande av värnplikt. Hembygdsrätten definieras emellertid inte i Ålandsöverenskommelsen, även om hembygdsrätten har sina rötter i denna överenskommelse. Ålandsöverenskommelsen hänvisar på flera ställen – beroende på vilken översättning som används – till personens lagliga bo och hemvist eller hemortsrätt. Syftet med hänvisningen kan anses vara preventivt, dvs. att göra inflyttning från riket mindre attraktivt och därmed skydda det svenska språket genom att behålla rösträtten och rösträtten i åländska val i "åländska händer". Detta framgår av punkterna 3 och 4 i Ålandsöverenskommelsen:

"3. Då på Åland belägen fastighet försäljes till någon person, som icke äger *hemortsrätt* (*sitt lagliga bo och hemvist, legally domiciled, domicile légal*) i landskapet, äger varje person, som där har *hemortsrätt* (*sitt lagliga bo och hemvist, legally domiciled, domicile légal*) ävensom Landstinget och den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att

återköpa fastigheten till ett pris, som, om överenskommelse icke kan träffas, skall fastställas av häradsrätten, under hänsynstagande till gällande pris.

Detaljerade bestämmelser skola fastställas i en särskild lag rörande tillvägagångssättet vid dylikt återköp samt beträffande företrädesrätt i händelse av flera anbud.

Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen.

4. Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter förrän fem år efter det de förvärvat *hemortsrätt* (*haft sitt lagliga bo och hemvist, legally domiciled, domicile légal*) på öarna. Såsom inflyttad i denna mening skall icke anses en person, som tidigare under minst fem år ägt *hemortsrätt* (*haft sitt lagliga bo och hemvist, legally domiciled, domicile légal*) på Ålandsöarna." (författarens kursiveringar)

Under 1920-talet gjordes från landstingets håll flera initiativ till införandet av en definition av hembygdsrätt i självstyrelselagen.<sup>5</sup> Det rådde nämligen en viss oklarhet om vad som egentligen skulle förstås med Ålandsöverenskommelsens ursprungliga begrepp med avseende på personens förhållande till Åland (*domicile légal/legally domiciled*), vilket man i garantilagens 3 § och 5 § översatt med uttrycket laga bo och hemvist. Att i linje med den första självstyrelselagens 2 § enbart nöja sig med mantalsskrivning på en viss åländsk ort kunde ha lett till ett urvattnande av de garantier som Ålandsöverenskommelsen etablerade. Därför krävdes t.ex. med avseende på deltagande i val för på Åland bosatta personer att de "före valet oavbrutet under fem års tid icke blott varit mantalsskrivna utan verkligen haft laga bo och hemvist på Åland".<sup>6</sup> Det som betonades var ett faktiskt förhållande till Åland och en verklig vistelse där.<sup>7</sup>

En lagfäst definition av hembygdsrätten förverkligades först i den andra självstyrelselagens (FFS 670/1951) 3 §. Det var således självstyrelselagen av år 1951 som så sent som 30 år efter Ålandsöverenskommelsen introducerade begreppet åländsk hembygdsrätt i den finska rättsordningen. Hembygdsrätten framstår efter denna tidpunkt som en separat rättighet som utgör utgångspunkten för åtnjutandet av de övriga särrättigheterna som självstyrelselagen tillerkänner ålänningarna. Genom 1951 års självstyrelselag knöts nämligen rätten att delta i landstingsval och kommunalval på Åland och att i landskapet idka näring och förvärva fast

<sup>5</sup> Det i garantilagen ingående uteslutandet av till landskapet inflyttade finska medborgare från val under viss tid skulle inte "givas så vittgående betydelse, att enbart härigenom skulle skapats en särskild lokal medborgarrätt för de landskapets inbyggare, vilka längre tid där haft laga bo och hemvist. Termen åländsk hembygdsrätt måste således anses såsom uttryck för ett begrepp, vilket inte äger stöd i Självstyrelselagen". Tollet & Ugglå 1930, s. 145. Se även Tollet & Ugglå 1930, ss. 25–26.

<sup>6</sup> Tollet & Ugglå 1930, ss. 141–142, 145; Hakkila 1939, ss. 681, 728, 730–732. Fram till 1951 års självstyrelselag existerade stor oenighet mellan landskapet Ålands företrädare och rikets företrädare om huruvida Ålandsöverenskommelsen och garantilagen avsåg ett skilt hembygdsrättsinstitut eller inte.

<sup>7</sup> Se även det s.k. *Nottebohm-fallet* (*Liechtenstein v. Guatemala*, ICJ 1955, ss. 4–65), i vilket Internationella domstolen förutsatte ett genuint och effektivt förhållande (eng.: *genuine and effective link*) mellan staten och personen som fallet gällde och som hade medborgarskap för att ett prövningsbart mål kunde uppstå inför Internationella domstolen.

egendom<sup>8</sup> samt undantaget med avseende på fullgörandet av värnplikt till innehav av hembygdsrätt.<sup>9</sup> Tidigare hade bosättning på Åland, alternativt fast bosättning i landskapet under minst fem år, varit tillfyllest för utövande av sagda rättigheter.<sup>10</sup> Hembygdsrätt omnämns alltså inte som sådan i resolutionen av Nationernas Förbunds råd, Ålandsöverenskommelsen eller garantilagen, utan inskrevs i den andra självstyrelselagen på åländskt initiativ.<sup>11</sup> Trots detta kan hembygdsrätten anses ha en viss rot i Ålandsöverenskommelsen och den har genom Ålands anslutning till EG fått en förankring på det internationella planet genom det s.k. Ålandsprotokollet, dvs. Protokoll nr 2 till Finlands anslutningsakt, som utgör en del av EG:s primärrätt. Den åländska hembygdsrätten är i dag en central del av det särskilda skyddet för det svenska språket och den svenska kulturen på Åland.

<sup>8</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag aktualiserades detta område i anslutning till landskapslagen av den 3 maj 1954 om lega av jord på landet i landskapet Åland, enligt vilken rätten att på landet i landskapet Åland besitta jord skulle tillkomma endast den som har åländsk hembygdsrätt, samt bolag, andelslag, förening och annan sammanslutning eller stiftelse, som har laglig hemort inom landskapet och vars alla styrelsemedlemmar åtnjuter åländsk hembygdsrätt. HD framförde att det i 4 § i 1951 års självstyrelselag "angives de rättigheter, för vilkas tillgodonjutande erfordras av enskild person åländsk hembygdsrätt och av sammanslutning eller stiftelse, att den har laglig hemort inom landskapet och att dess styrelsemedlemmar åtnjuta sagda hembygdsrätt, vadan 1 § landstingsbeslutet berör angelägenhet, som reglerats i självstyrelselagen. Bland de i självstyrelselagens antydda stadgande uppräknade rättigheterna anges dock inte rätten att på landet i landskapet besitta jord på lega. Då sålunda enligt landstingsbeslutet enskilda personer samt sammanslutningar och stiftelser i landskapet tillkommande rättigheter inskränkes på sätt självstyrelselagen inte förutsätter, måste landstinget enligt Högsta domstolens förmenande beträffande 1 § landstingsbeslutet och det därav föranledda stadgandet i beslutets 53 § anses hava överskridit sin lagstiftningsbehörighet." En motsvarande tankegång framgår av HDU 17.3.1955 angående landskapslag om fiske i landskapet Åland.

<sup>9</sup> Förslaget till 1951 års självstyrelselag i RP 100/1946, s. 3, innehåller knapphändiga motiveringar till varför begreppet hembygdsrätt borde inskrivas i den nya självstyrelselagen. I sina motiveringar noterar regeringen att genom lag av den 1 september 1939 har villkoren för lösningsrätt vid försäljning av fastighet på Åland bragts i konformitet med den i 3 § garantilagen stadgade förutsättningen för erhållande av kommunal rösträtt och rösträtt i landstingsval, nämligen fem års bofasthet i vederbörande kommun. Denna lagändring avsåg enligt regeringen att bereda ökad trygghet för jordens bevarande i åländska händer. Enligt regeringen har härigenom "burskap vunnits för införande i lagstiftningen av en särskild lokal medborgerlig status för landskapets inbyggare, vilka en längre tid därstädes haft laga bo och hemvist". "Vägande skäl" föreligger enligt regeringen att i lagstiftningen införa benämningen åländsk hembygdsrätt. Villkoren härför skulle enligt lagförslaget vara mantalskrivning och fem års bofasthet i någon av landskapets kommuner. Med detta rättsbegrepp skulle enligt lagförslaget motiveringar "då förknippas ej blott rösträtten vid kommunala och landstingsval samt jordens bevarande i åländska händer utan även vissa nya rättsverkningar med syftmål att skänka den åländska befolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område". Särskilda inskränkningar har enligt regeringen sålunda i landskapets intresse ansetts påkallade såvitt angår den inflyttade befolkningens näringsutövning. Enligt lagförslaget skulle rätt att inom landskapet idka öppen näring tillkomma endast dem, som åtnjuter hembygdsrätt.

<sup>10</sup> Om beviljande av hembygdsrätt åt till landskapet inflyttade finska medborgare stadgades i 3 § 3 mom. självstyrelselagen (670/1951): "Finsk medborgare, som sedan denna lag trätt i kraft inflyttat till landskapet och utan avbrott varit där bosatt under fem års tid bör av landskapsstyrelsen beviljas åländsk hembygdsrätt, där ej vägande skäl provas föranledda avslag." I högsta domstolens utlåtande HDU 6.6.1952 med anledning av landstingsbeslutet av den 22 mars 1952 om landskapslag angående åländsk hembygdsrätt konstaterade högsta domstolen att uppnådd 21 års ålder utgör förutsättning för erhållande av åländsk hembygdsrätt i de fall som avses i landskapslagens 2 § och 3 §. "Ett dylikt villkor, som inte har sin motsvarighet i självstyrelselagen, kan tydligen icke hänföras till de i självstyrelselagen avsedda närmare bestämmelserna. Dessutom hade i 2 § bort utsägas, att det där är fråga om finsk medborgare. Den bristande överensstämmelsen i berörda avseenden mellan landskapslagen och självstyrelselagen utgör enligt Högsta domstolens mening hinder för landskapslagens ikraftträdande (...)"

<sup>11</sup> Se GrUB 38/1950.

I förhållande till statsförfattningen kunde hembygdsrätten egentligen uppfattas som ett undantag till den medborgarrätt som etablerades i 4 § regeringsformen av år 1919 och som ursprungligen bestämde kretsen för de personer som åtnjöt allmänna rättigheter och rättsskydd enligt regeringsformens 5 § – 16 §. Förarbeten till 1951 års självstyrelselag hänvisade till 1939 års inlösningslag och konstaterade att "[h]ärigenom har burskap vunnits för införande av en särskild lokal medborgerlig status för de landskapets inbyggare, vilka en längre tid därstädes haft laga bo och hemvist. Vägande skäl föreligger att i lagstiftningen införa benämningen åländsk hembygdsrätt."<sup>12</sup> Hembygdsrätten ansågs vara ett rättsbegrepp till vilket olika rättigheter skulle förknippas, bl.a. rösträtten vid landstings- och kommunalval och jordens bevarande i åländska händer samt vissa nya rättsverkningar. Till hembygdsrätten förknippades således vissa rättigheter på samma sätt som till medborgarrätten. Dessutom anfördes i förarbeten att "[s]ärskilda, från medborgarrättslagstiftningen hämtade grundläggande stadganden om förvärvande och förlust av hembygdsrätt hava intagits i lagen". Medborgarskapsbestämmelserna verkar således ha stått som modell för hembygdsrätten, men det bör påpekas att förarbetena inte uttryckligen definierar hembygdsrätten som ett undantag till medborgarrätten,<sup>13</sup> förmodligen av den orsaken att medborgarskap förutsattes för förvärv av hembygdsrätt.<sup>14</sup>

Begreppet medborgarrätt ingår inte sedan år 2000 i grundlagen, och det kan anses att avskaffandet av begreppet vid stiftandet av den gällande grundlagen var naturligt mot bakgrunden av att de flesta grundläggande fri- och rättigheterna eller internationella mänskliga rättigheter inte mera är kopplade till innehav av medborgarskap. I stället gäller de grundläggande rättigheterna och friheterna för var och en, med undantag av främst rätten att rösta i statliga val och folkomröstningar enligt GL 14.1 §, som fortfarande är kopplad till innehav av medborgarskap.<sup>15</sup>

I och med 1991 års självstyrelselag för Åland blev tillfredsställande kunskaper i svenska en förutsättning för beviljande av hembygdsrätt åt en till landskapet inflyttad finsk medborgare. I sin proposition med förslag till självstyrelselag för Åland fastslog regeringen "att det med hänsyn till den historiska bakgrunden

<sup>12</sup> RP 100/1946, s. 3.

<sup>13</sup> I ett utlåtande till grundlagsutskottet av den 15 april 1947 framför dock Aleksis Ekholm och Y.J. Hakulinen att lagförslaget stadganden, till den delen de gäller begränsning för medborgare att i riket välja boningsort, "stå alltså i denna del i strid med regeringsformen ävensom med lagförslaget senare stadganden, vilka hänvisa till regeringsformens bestämmelser och genom vilka man avser att bevara finska medborgares grundrättigheter okränkta".

<sup>14</sup> GrUB 36/1950.

<sup>15</sup> Enligt RP 73/1990, s. 10, innebär hembygdsrätt en särskild medborgerlig status för landskapets invånare, vilket verkar koppla hembygdsrätten till medborgarrätten. Genom avskaffandet från statsförfattningen av rättsinstitutet "medborgarrätt" som en utgångspunkt för åtnjutandet av grundläggande fri- och rättigheter kan ett viss tryck också uppstå i riktning mot rättsinstitutet "hembygdsrätt" i och med att det allmänna rättsinstitut som hembygdsrätten egentligen är ett undantag till inte mera existerar på samma sätt som förut. Om man t.ex. föreställde sig ett sådant läge i vilket rättsinstitutet hembygdsrätt avskaffats, skulle de åländska sär rättigheterna förvaltas separat utan att det sammanförande rättsinstitutet hembygdsrätt gav någon enhetlig grund för tillämpning av sär rättigheterna. En sådan situation är dock inte önskvärd av framför allt praktiska orsaker. En avsaknad av hembygdsrättsinstitutet kunde nämligen leda till ett mycket oöverskådligt system med avseende på förvaltningen av de olika sär rättigheterna.

och de grundläggande bestämmelserna om landskapets autonomi är naturligt att sökandens kunskaper i svenska skall beaktas vid avgörande av en ansökan om hembygdsrätt".<sup>16</sup> Ifråga om kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska hänvisade regeringen också till HFD:s dom 1979-I-4 som aktualiserade frågan om kravet på språkkunskaper med utgångspunkt i 1951 års självstyrelselag.

Byggnadsarbetaren Esa Antero Oinas hade hos landskapsstyrelsen den 11 december 1978 anhållit om åländsk hembygdsrätt och till stöd för sin ansökan anfört att han jämte hans familj hade varit bosatta på Åland sedan augusti 1972. Landskapsstyrelsen fann att Oinas visserligen varit bosatt i landskapet sedan 1972, men att, såsom av hans kontakter med landskapsstyrelsen framgick, han varken förstod eller kunde tala svenska på ett sådant sätt som kunnat förväntas med hänsyn till bosättningsens längd i landskapet. Landskapsstyrelsen ansåg sådana vägande skäl tala mot ansökningen som avses i 3 § landskapslagen angående åländsk hembygdsrätt och därför lämnades ansökan utan bifall.

Oinas sökte ändring i landskapsstyrelsens beslut hos HFD och anförde i sin bevränskrift att landskapsstyrelsens tolkning av stadgandena om åländsk hembygdsrätt i självstyrelselagen innebar missbruk av den fria prövningsrätten. Oinas hänvisade också till regeringsformens likställhetsprincip och till förbudet mot diskriminering på språklig grund i artikel 26 av internationella konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter.

I sin dom fastslog HFD att enligt 3 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland borde finsk medborgare, som inflyttat till landskapet och utan avbrott varit där bosatt under minst fem års tid, av landskapsstyrelsen beviljas åländsk hembygdsrätt, såfram ej vägande skäl prövades föranleda avslag. Oinas var finsk medborgare och han hade utan avbrott varit bosatt på Åland i fem års tid. HFD fastslog vidare, att vid tryggheten av den självstyrelse som tillerkändes landskapet Åland hade målet varit att garantera landskapets befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor. I 7 och 8 kapitlen gällande självstyrelselag ingick även uttryckliga stadganden som tryggade svenska språkets ställning. Dessa stadganden gällde undervisningsspråk, ämbetspråk, skriftväxlingspråk och tjänsteman åsatt krav på fullständiga kunskaper i svenska språket. Enligt HFD hade landskapsstyrelsen i sitt beslut konstaterat att Oinas bristfälligt förstår och talar svenska samt uttryckligen på grund därav funnit vägande skäl föreligga mot beviljande av hembygdsrätt. Avsaknad av hembygdsrätt och således även förvägrande av sådan rätt innebar enligt HFD dock att vissa rättigheter som enligt 5 § regeringsformen tillkommer finsk medborgare beskäres. Med hänsyn härtill och då i självstyrelselagen kunskap i svenska språket icke stadgats som uttrycklig förutsättning för erhållande av hembygdsrätt, kunde hembygdsrätt i avsaknad av vederbörliga stadganden ej förvägras Oinas på den grund som uttalats i landskapsstyrelsens beslut. Därför upphävde HFD det överklagade beslutet och förvisade ärendet åter till landskapsstyrelsens behandling.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> RP 73/1990, s. 38.

<sup>17</sup> HFD 1979-I-4 (omröstning). Det beslut som landskapsstyrelsen fattade efter behandlingen av ärendet i högsta förvaltningsdomstolen utgick ifrån att Oinas i augusti 1979 utflyttat från Mariehamn till Tervola kommun, där han hade hemort den 1.1.1980. När Oinas hördes i ärendet den 9 mars 1980 hade han upprepat sin ansökan och meddelat att han endast tillfälligt vistas i Tervola. Därmed kunde landskapsstyrelsen konstatera att han inte vid den tidpunkten hade hemort i någon kommun i landskapet. Landskapsstyrelsen ansåg sig inte kunna pröva en ansökan om åländsk hembygdsrätt av en person som inte är bosatt i landskapet. Av den orsaken beslöt landskapsstyrelsen att avvisa den ansökan om hembygdsrätt som Oinas inlämnat och som högsta förvaltningsdomstolen återförvisat till landskapsstyrelsen för ny behandling. Landskapsstyrelsens protokoll, ärende nr 126 (420 Ka, 28.03-80). Såsom det senare HFD-

Med tillfredsställande kunskaper i svenska avses enligt ovannämnda lagförslag "kunskaper som gör det möjligt för sökanden att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt komma tillrätta i ett enspråkigt svenskt samhälle".

### 2.2.2. Förvärv och förlust av hembygdsrätt

Hembygdsrätt kan jämlikt SjL 6 § förvärvas omedelbart med stöd av lag samt på ansökan. Hembygdsrätt tillkommer enligt lagrummet 1) den som har hembygdsrätt enligt 1951 års självstyrelselag och 2) ett barn under 18 år som har finskt medborgarskap och är bosatt i landskapet, om fadern eller modern har hembygdsrätt.<sup>18</sup> Ett barn som föds på Åland och vars ena förälder har hembygdsrätt får således hembygdsrätt från födseln. Punkt 1) ovan avser enligt 3.1 § i 1951 års självstyrelselag en finsk medborgare som är eller lagligen borde ha blivit mantalsskriven i någon av landskapet Ålands kommuner och som vid självstyrelselagens ikraftträdande under minst fem år utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet.

För sådana personer som inte uppfyller ovannämnda kriterier beviljar landskapsregeringen hembygdsrätt på ansökan. Enligt 7 § SjL skall hembygdsrätt, om inte vägande skäl föranleder avslag, på ansökan beviljas finsk medborgare som 1) har flyttat in till landskapet och 2) utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid och som 3) har tillfredsställande kunskaper i svenska.<sup>19</sup> Utgångspunkten är med andra ord att hembygdsrätt skall beviljas sökande som uppfyller sagda förutsättningar. Lagrummet ger uttryck för s.k. bunden prövning eller laglighetsprövning som huvudregel. Med denna prövning avses att en ansökan skall bifallas om de i lag uppställda kriterierna uppfylls. Det lagstiftaren vill åstadkomma är att utrymmet för s.k. fri prövning eller ändamålsenlighetsprövning minimeras. Endast vägande skäl kan föranleda avslag av en ansökan om hembygdsrätt. Även begreppet vägande skäl bör i detta fall uppfattas som relativt avgränsat, utan att det möjliggör fri prövning. I regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland ville man binda begreppet vägande skäl till tillämpningen av medborgarskapslagen genom att anföra, att stadgandet "skall tolkas enligt samma principer som 4 § medborgarskapslagen (401/68). Det kan förut-sättas t.ex. att sökanden har fört en hederlig vandel."<sup>20</sup>

fallet 4.10.1991, liggare 3462 (2436/2/90) (se nedan) antyder, borde landskapsstyrelsen egentligen inte ha beaktat den efter ansökningstidpunkten inträffade utflyttningen från Åland när beslutet återbehandlades.

<sup>18</sup> Av RP 73/1990, s. 37, framgår att ett barn som föds utom äktenskap följer modern och, om faderskapet har fastställts, även fader. Ett adoptivbarn följer adoptivföräldrarna eller föräldern, men inte sina biologiska föräldrar.

<sup>19</sup> Med tillfredsställande kunskaper i svenska avses enligt regeringens proposition, s. 61, "kunskaper som gör det möjligt för sökanden att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt komma tillrätta i ett enspråkigt svenskt samhälle". Enligt lagförslaget kan genom landskapslag fastställas hur kunskaperna i svenska skall ådagaläggas.

<sup>20</sup> RP 73/1990, s. 61. Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 97, kunde som vägande skäl anses det att den sökande väsentligen åsidosatt fullgörandet av sina skyldigheter gentemot det åländska samhället. Ansökan skulle också

Närmare bestämmelser om förvärv och förlust av åländsk hembygdsrätt ingår i landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (2/1993). Till ansökan om åländsk hembygdsrätt skall enligt nämnda landskapslag fogas hemortsintyg och ämbetsbevis som styrker att sökanden utan avbrott haft och alltså har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet.<sup>21</sup>

Den omständighet, att en person som hade ansökt om åländsk hembygdsrätt under den tid som hans ansökan var anhängig hos Ålands landskapsstyrelse hade flyttat bort från landskapet, utgjorde enligt HFD inte ett sådant vägande skäl som avses i Sjl 3.2 §.<sup>22</sup> Landskapsstyrelsen borde sålunda ha behandlat personens ansökan om hembygdsrätt med utgångspunkt i de uppgifter som ingick i dennes ansökan och låtit bli att ta i betraktande en omständighet som föll utanför personens ansökan och som reglerades skilt genom då gällande Sjl 3.7 § angående förlust av hembygdsrätt.

Till ansökan skall också fogas ämbetsbevis för barn som tillsammans med sökanden kan förvärva hembygdsrätt samt utredning över vem eller vilka som är dess vårdnadshavare. För att styrka att sökanden innehar i självstyrelselagen avsedda tillfredsställande kunskaper i svenska kan landskapsregeringen enligt landskapslagen av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig (se nedan). Den kan enligt samma landskapslag också vid behov inbegära annan utredning samt utlåtande av kommunal eller annan myndighet.

Enligt Sjl 7.3 § kan hembygdsrätt av särskilda skäl beviljas en person som inte uppfyller kriterierna i Sjl 7.2 §, 2 och 3 punkten, dvs. den som inte utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid eller den som inte har tillfredsställande kunskaper i svenska. Fysisk närvaro i landskapet genom inflyttning är alltså en absolut förutsättning för beviljande av hembygdsrätt som inte kan frångås. De två övriga förutsättningarna skall enligt Sjl 7.3 § förverkligas enligt vad som stadgas i landskapslag. Landskapslagen om åländsk hembygdsrätt etablerar i 2 § bestämmelser angående de särskilda skäl för beviljande av hembygdsrätt som avses i självstyrelselagen. Sökande som inte uppfyller de i Sjl 7.2 § 2 och 3 punkterna självstyrelselagen angivna kraven kan beviljas hembygdsrätt på grund av a) tidigare innehav av hembygdsrätt, b) att sökandens föräldrar eller en av dem har eller tidigare haft hembygdsrätt eller c) tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat längre tid än fem år.

Ansökan om åländsk hembygdsrätt görs på en särskild för ändamålet utarbetad blankett. Sökanden bör besvara bland annat frågan om han eller hon är

kunna förkastas med hänvisning till missbruk av alkohol eller annat rusmedel, försättande av sig själv i ett tillstånd där han eller hon är oförmögen att ta hand om sig själv eller utgörande av fara för andras hälsa eller personliga säkerhet.

<sup>21</sup> Hänvisningen till egentligt bo och hemvist är relativt sällsynt i finsk lagstiftning. De flesta lagarna och förordningarna där saken aktualiseras hänvisar till hemvist, men medborgarskapslagen, civiltjänstgöringslagen och skadeståndslagen hänvisar till egentligt bo och hemvist.

<sup>22</sup> HFD 4.10.1991 liggare 3462 (2436/2/90).

svenskspråkig. Ämbetsbetyg, hemortsintyg<sup>23</sup> och dokumentation över tillfredsställande kunskaper i svenska skall enligt ansökningsblankettens anvisningar bifogas ansökan. Då en persons språktillhörighet i regel framgår av ämbetsbetyget kräver landskapsregeringen dokumentation över kunskaper i svenska i praktiken endast i oklara fall. I sådana fall kan språkkunskaperna visas genom officiella intyg utfärdade av myndigheter såsom statens språkexamenämnd och Ålands högskola, men också till exempel genom intyg av arbetsgivaren. Sökanden kan också på plats visa att han eller hon har de erforderliga kunskaperna i svenska. Innan en ansökan upptas till prövning av landskapsregeringen skickas den till Ålands polisdistrikt, ibland också till vederbörande kommun, för utlåtande om sökandens fasta bosättning på Åland.<sup>24</sup>

Även om självstyrelselagen inte uttryckligen förutsätter att grunderna för hur de i denna lag stadgade kunskaperna i svenska skall visas skulle det i ljuset av den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen och med hänvisning till de ovan anförda synpunkterna med avseende på bunden eller laglighetsprövning vid beslut angående hembygdsrätt vara angeläget att dessa skulle regleras noggrannare än vad som för närvarande är fallet i 3.2 § och 3.3. § landskapslagen om Ålands hembygdsrätt. För en noggrannare reglering i landskapslag av ådagaläggandet av språkkunskaperna talar också Sjl 21.1 § i och med att det är fråga om individens rättigheter och skyldigheter (se avsnitt 7.3.2.1. nedan). Lagrummet förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som i övrigt hör till området för grundlag eller självstyrelselag utfärdas genom lag.

Hembygdsrätt beviljas enligt Sjl 7.1 § av landskapsregeringen. Den praktiska handläggningen av ansökningar angående hembygdsrätt handhas av den administrativa enheten vid landskapsregeringens kansliavdelning (se avsnitt 7.5. nedan). Handläggningstiden är mellan en och två månader lång, och till ärendets beredning hör att ett utlåtande inhämtas av Ålands polismyndighet. Beslutet om beviljande av hembygdsrätt fattas inom landskapsregeringen, men nivån för beslutsfattande kan variera med avseende på vem det är inom landskapsregeringen som fattar beslutet (se avsnitt 7.4.1. nedan). Mera komplicerade fall med rum för tolkning och fall som leder till avslag av ansökan tenderar att avgöras vid enskild föredragning av lantrådet på föredragning av administrationschefen vid kansliavdelningens administrativa enhet.<sup>25</sup> Förfarandet betyder att beslut med avseende på

<sup>23</sup> Hemortsintyg erhålls från magistraten. Till ansökan om åländsk hembygdsrätt skall enligt 3.1 § landskapslagen om hembygdsrätt fogas hemortsintyg samt ämbetsbevis som styrker att sökanden utan avbrott haft och alltså har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet. Dessutom skall till sådan ansökan fogas ämbetsbevis för barn som tillsammans med sökanden kan förvärva hembygdsrätt samt utredning över vem eller vilka som är dess vårdnadshavare.

<sup>24</sup> Enligt uppgifter från landskapsstyrelsen den 26.10.2001.

<sup>25</sup> Se t.ex. Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nummer 36/26.11.2003, ärende Nr 381 (Dnr K12/03/5/391): "Finska medborgaren [H.M.B.:s] ansökan om åländsk hembygdsrätt. Konstaterades att sökanden varit fast bosatt på Åland under perioden 21.8.1976-26.3.1984 och under perioden 9.9.1992-31.12.1993 samt återflyttat till Åland 6.8.2003. Konstaterades vidare att sökanden beviljats åländsk hembygdsrätt den 28.5.1981. Beslöts med

denna för Ålands självstyrelse centrala rättighet kan fattas på en politisk nivå inom den verkställande makten.<sup>26</sup> I merparten av fallen, framför allt beträffande återflyttare och sådana som har varit bosatta i landskapet i mer än fem år, beviljas hembygdsrätt dock vid tjänstemannaföredragning av kanslichefen vid landskapsregeringens allmänna förvaltning på föredragning av administrationschefen vid kansliavdelningens administrativa enhet, ibland vid arrangemang av vikarier även av administrationschefen på föredragning av annan tjänsteman.<sup>27</sup> Beslutsfattandet i hembygdsärenden genom kanslichefen och administrationschefen gäller i regel fall i vilka sökanden klart uppfyller de villkor som lagstiftningen uppställer utan att ett avslagsbeslut blir aktuellt eller utan att något större mått av tolkning krävs.<sup>28</sup> Tabell 1 nedan illustrerar beslutsfattandet i ärenden som gäller hembygdsrätt.

Tabell 1: Bifallna och avslagna ansökningar om hembygdsrätt åren 1995–2002.<sup>29</sup>

År	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ansökningar	234	123	150	136	217	158	151	193
Beviljade	226	117	130	121	211	157	149	189
Avslagna	8	6	20	15	6	1	2	4

Antalet avslagna ansökningar om hembygdsrätt är relativt lågt, kanske p.g.a. att kriterierna för beviljandet av hembygdsrätt är klart utsatta i självstyrelselagen. Avslag kan med utgångspunkt i Sjl 7 § bero på två olika omständigheter, nämligen att sökanden inte uppfyller något av de fyra kriterier som Sjl 7.2 § uppräknar (finskt medborgarskap, inflyttning till landskapet, egentligt bo och hemvist under fem år, tillfredsställande kunskaper i svenska) eller att sökanden inte uppfyller de i Sjl 7.3 § åsyftade och i landskapslagen fastslagna kriterierna för beviljandet av hembygdsrätt av särskilda skäl. Avslag kan naturligtvis också bero på att den dokumentering som den sökande inlämnat är bristfällig.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat två fall där ansökningar om hembygdsrätt av utländska medborgare avslagits av landskapsregeringen. I det ena fallet var det fråga om en svensk medborgare vars besvär prövades i förhållande till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och de stadganden i EG-rätten som med stöd av anslutningsfördraget skall iaktas i Finland, däribland artikel 7 EGF om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.<sup>30</sup> I det andra fallet var det fråga om en tysk medborgare vars besvär prövades i förhållande till artikel 126.2c i EES-fördraget och dess krav på lika behandling.<sup>31</sup> I inget av fallen konstaterade HFD att kravet på finskt medborgarskap skulle bryta mot de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

En ytterligare illustration av avslag med hänvisning till Sjl 7.2 § utgörs av ett fall<sup>32</sup> som gäller en familj där makarna ansökt om hembygdsrätt åt sig själva och sina barn efter fem års boende på Åland (1996–2001). Det är uppenbart med stöd av fallet att sökandena uppfyllde inflyttnings- och språkkriteriet. Däremot uppstod

hänvisning till 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (2/1993) avslå ansökan, eftersom sökanden inte varit bosatt på Åland i oavbrutet tre år efter återflyttningen och sådana särskilda skäl för beviljande av åländsk hembygdsrätt på ansökan efter kortare bosättningsstid inte redovisats." Se även Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 13/18.5.2004, ärende nr 92 (Dnr K12/04/5/82): "[T.K.H.:s], Mariehamn, ansökan om åländsk hembygdsrätt. Konstaterades att sökandens far har hembygdsrätt sedan 5.1.1999. Beslöts med hänvisning till 2 § pkt b landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (2/1993) bifalla ansökan då sökanden inflyttat till Åland 12.5.2001 och sökandens far har hembygdsrätt." I två fall under 2004 har hembygdsärenden avgjorts vid pleniföredragning, men då med stöd av beslut om omprövning.

<sup>26</sup> Endast i ett fåtal fall har beslutet om hembygdsrätt fattats vid pleniföredragning av landskapsregeringens allmänna sammanträde. Som ett exempel kan framföras Ålands landskapsstyrelse/protokoll nr 5 vid pleniföredragning den 3.6.2004, ärende nr 8 (Dnr K12/04/5/159), i vilket ärende det egentligen var fråga om tillämpning av den så kallade omprövningsproceduren (se avsnitt 9.4.3. nedan): "Lantrådets initiativ enligt 10b § 4 punkten landskapslag om Ålands landskapsstyrelse (42/1971) om omprövning av [L.M.L.:s], Mariehamn, ansökan om dispens och beviljande av åländsk hembygdsrätt. Initiativet grundar sig på att landskapsstyrelsen i ett liknande fall 1993 beviljat hembygdsrätt på basis av annan utredning än hemortsintyg och ämbetsbetyg. Beslöts bifalla ansökan, trots att sökandens boendeadress enligt hemortsregistret fr.o.m. 5.9.2003 funnits på Åland. Sökanden anser sig vara fast bosatt på Åland alltsedan mars 1995. Sökanden har genom intyg över försäkringsstillhörighet, beskattningskommun och arbetsintyg kunnat styrka att han utan avbrott haft och alltjämt har sitt egentliga bo och hemvist på Åland alltsedan 1995. Beslutet grundar sig på 7 § 2 mom. 2) självstyrelselag för Åland (71/1991) och 2 § och 3 § 1 mom. landskapslag om åländsk hembygdsrätt." Det problematiska i fallet gällde egentligen den dokumentering med vilken man kunde bevisa innehav av sökandens egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid. Landskapsregeringen verkar här ha åsidosatt landskapslagens strikta krav på bevisning och tillåtitt också sådan annan bevisning av bo och hemvist som kan produceras vid olika myndighetskontakter. Detta kan anses vara problematiskt i ljuset av HFD 2002:92 nedan, där befolkningsdatasystemets uppgifter användes för att tillstyrka avsaknaden av sökandens egentliga bo och hemvist i ett avslagsbeslut, och i motsats till lagens krav försöka öppna upp en möjlighet till fri prövning för landskapsregeringen när det gäller bedömning av bosättningsstiden på Åland.

<sup>27</sup> Se t.ex. Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 10 över tjänstemannaföredragningar under november månad 1999, ärendena 172–192, vilka samtliga gällde beviljande av hembygdsrätt och ledde till ett för sökanden positivt beslut. Se även Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, beslutsförteckning nr 10 över tjänstemannaföredragningar i oktober 2004, ärendena 251–259, vilka samtliga gällde beviljande av hembygdsrätt och ledde till ett för sökanden positivt beslut. I en del av ärendena (nr 251 och nr 252) fattades beslutet av administrationschefen på föredragning av förvaltningsinspektör.

<sup>28</sup> Se även ändring av delegeringsbeslut i Ålands landskapsstyrelse/pleniföredragning, protokoll nr 4/12.2.2004, ärende nr 8 (Dnr K10/04/1/4).

<sup>29</sup> Statistisk årsbok för Åland, åren 1997–2003.

<sup>30</sup> HFD 1996-A-1. Ålands landskapsstyrelses beslut varmed en svensk medborgares ansökan om hembygdsrätt hade avslagits på den grund att han inte innehade finskt medborgarskap var inte i strid med fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och stadgandena i Europeiska gemenskapernas rätt vilka med stöd av sagda fördrag iaktas i Finland. Landskapsstyrelsens beslut stred heller inte mot det i artikel 7 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapens stadgade förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Inhämmandet av Europeiska gemenskapernas domstols förhandsavgörande ansågs inte vara erforderligt för tolkning av Europeiska gemenskapens rättsakter. HFD 2.5.1996 liggare 1271 (2855/1/95).

<sup>31</sup> HFD 1995-A-3.

<sup>32</sup> HFD 2002:92.

frågor angående oavbrutet innehav under fem års tid av egentlig bo och hemvist i landskapet.

Mannen ägde sedan 1997 en fastighet i Mariehamn och huset på fastigheten ansågs vara familjens egentliga bo. Mariehamn var således deras hemvist. Mannen arbetade som assistentläkare vid Ålands centralsjukhus och bedrev även specialiseringsstudier vid Åbo universitets centralsjukhus med avsikt att etablera sig som specialist vid Ålands centralsjukhus. Hustrun var sedan 1997 ordinarie anställd av Mariehamns stad som lektor i finska. Mannens specialiseringsstudier förutsatte, att han tillbringade längre tider i Åbo (1.2.–11.8.2000, 3.9.2000–28.7.2001 och 20.8.2001–20.5.2002). Även hustrun vistades vissa perioder i Åbo under sin moderskapsledighet (1.2.–5.5.2000, 11.8.–31.12.2000 och 20.8.2001–20.5.2002). Bostaden i Åbo hade främst varit en "övermattningsslägenhet", dvs. en enrummare på 30 kvadratmeter. Landskapsstyrelsen avslög makarnas ansökan med motivering att de inte utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet i fem års tid.<sup>33</sup> Makarna anförde besvär hos HFD.

Även HFD ansåg att stadgandets formulering inte tydligt uttrycker hur det skall tolkas. HFD undersökte förarbetena till den gällande självstyrelselagen och konstaterade, att en koppling föreligger till 3 § i 1951 års självstyrelselag. Med beaktande av längden av den tid som makarna bott i Åbo och stadgandena i Sjl 6 § 2 punkten om hur barn förvärvar hembygdsväst och Sjl 8.2 § om förlust av hembygdsväst p.g.a. annan än tillfällig utflyttning från Åland ansåg en majoritet om tre ledamöter i HFD att landskapsstyrelsens beslut inte var lagstridigt och förkastade besvären. HFD ansåg att makarna inte utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid på sätt som avses i Sjl 7.2 §.<sup>34</sup>

Tolkningen kan anses vara tämligen sträng och betona den faktiska fysiska vistelsen på och det varaktiga förhållandet till Åland på ett sätt som utesluter annat än resor och tillfälliga vistelser av detta slag. En anmälan i enlighet med 9 § befolkningsdatalagen (FFS 507/1993) och 7.3 § lagen om hemkommun (FFS 201/1994) om flyttning från Åland verkar i ljuset av rättsfallet nästan automatiskt leda till ett avbrott i femårsfristen för den som ansöker om hembygdsväst. I detta avseende förefaller det som om tolkningen inte förändrats mycket sedan 1920-talet och att tolkningen även hålls inom ramen för Ålandsöverenskommelsen.

Också den som inte fyller kraven i punkterna 2 och 3 kan av särskilda skäl beviljas hembygdsväst enligt vad som stadgas i landskapslag. Närmare bestämmelser om förvärv och förlust av åländsk hembygdsväst ingår i landskapslagen om åländsk hembygdsväst (2/1993). Enligt nämnda landskapslag kan sökande som inte uppfyller de i Sjl 7.2 § 2 och 3 punkterna självstyrelselagen angivna

<sup>33</sup> Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 40/27.11.2001, ärende 346 (Dnr K 12/01/5/375). Enskild föredragning med lantrådet som beslutande och administrationschefen som föredragande.

<sup>34</sup> En minoritet om två ledamöter konstaterade att makarna enligt befolkningsdatasystemet antecknats ha tillfällig adress i Åbo och att de sedan 1996 bott i landskapet Åland och där haft sitt egentliga bo och hemvist. Tillfälligt boende i Åbo under mannens specialiseringsstudier kan enligt minoritetsåsikten inte ha förorsakat ett avbrott i femårsperioden för boende på Åland. Minoriteten ansåg att landskapsstyrelsens beslut borde ha upphävts och ärendet återförvisats till landskapsstyrelsen för ny behandling.

kraven beviljas hembygdsväst på grund av a) tidigare innehav av hembygdsväst, b) att sökandens föräldrar eller en av dem har eller har tidigare haft hembygdsväst eller c) tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat längre tid än fem år.<sup>35</sup>

Landskapsregeringen har således ett tämligen begränsat utrymme att fatta ett negativt beslut med avseende på hembygdsväst, dvs. att avslå en ansökan, om de i självstyrelselagen fastslagna kriterierna uppfylls. Däremot har landskapsregeringen en större flexibilitet i fattandet av ett positivt beslut med avseende på hembygdsväst i det fall att sökanden kan förete särskilda i Sjl 7.3 § grundade och genom landskapslagen om åländsk hembygdsväst upprättade skäl. Dessa särskilda skäl är formulerade med utgångspunkt i personens starka historiska band till Åland.

Såväl hembygdsväst med stöd av lag som förvärvad hembygdsväst kan förloras. Den som förlorar sitt finska medborgarskap förlorar enligt Sjl 8.1 § också sin hembygdsväst. Därtill leder annan än tillfällig utflyttning från Åland enligt Sjl 8.2 § till förlust av hembygdsväst. Självstyrelselagen innehåller inga kategoriska bestämmelser om efter vilken tid förlust av hembygdsväst inträder, utan denna fråga regleras närmare genom landskapslagen om åländsk hembygdsväst, enligt vilken den förlorar sin hembygdsväst som under fem år varit stadigvarande bosatt utanför landskapet.

### 2.2.3. Registrering av hembygdsväst

Efter att hembygdsväst förvärvats genom födsel eller genom ansökan uppstår frågan om registrering av hembygdsvästen. På motsvarande sätt bör förlust av hembygdsvästen leda till att registreringen av densamma utgår. Olika för myndighetsverksamheten centrala uppgifter och för identifikation av individer relevanta uppgifter skall registreras i enlighet med befolkningsdatalagen (FFS 507/1993). Enligt lagens 3.1 § upprätthålls befolkningsdatasystemets personuppgifter för identifiering av personer (namn, personbeteckning och hemkommun) och för utredande av deras person- och familjerättsliga ställning samt rättshandlingsförmåga. Hit hör även uppgifter om medborgarskap, de uppgifter som personen lämnat om modersmål och kontaktspråk, finska eller svenska, sådana uppgifter om röstberättigade som behövs för statliga och kommunala val och folkomröstningar och uppgifter om medlemskap i kyrka eller religionssamfund.

<sup>35</sup> Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 22/19.6.2001, ärende nr 181 (Dnr K 12/01/5/157); S.F.K.S:s, Mariehamn, ansökan om åländsk hembygdsväst. Samtidigt gäller ansökan även minderåriga barnen T.J.S. och O.M.S.: "Landskapsstyrelsen beslöt med hänvisning till 7 § 3 mom. självstyrelselag för Åland (71/91) 2 § b punkten landskapslagen om åländsk hembygdsväst (2/1993) bifalla ansökan då sökanden varit fast bosatt på Åland alltsedan 5.5.1998 samt sökanden har en förälder som har åländsk hembygdsväst."

Hembygdsrätten är emellertid inte en sådan personuppgift som skall registreras enligt befolkningsdatalagen. I stället registreras hembygdsrätten i ett hembygdsrättsregister som upprätthålls av landskapsregeringen. Själva hembygdsrättsregistret baserar sig inte på landskapslagstiftning, men dess upprätthållande är en praktisk nödvändighet med utgångspunkt i 5 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt eftersom lagrummet ger en individ rätt att få ett hembygdsrättsintyg. Landskapsregeringen skall nämligen på begäran utfärda bevis över hembygdsrätt. Ett sådant bevis kan behövas t.ex. för att bestyrka personens rätt till de särrättigheter som kopplas till hembygdsrätten. Dessutom kan annan lagstiftning än lagstiftningen om hembygdsrätten förutsätta förekomsten av ett hembygdsrättsregister.<sup>36</sup>

Uppgifterna i hembygdsrättsregistret baserar sig på befolkningsregisteranteckningar som landskapsregeringen köper av befolkningsregistermyndigheter. Arrangemanget är således baserat på en överenskommelse mellan landskapsregeringen och befolkningsregistercentralen. När ett barn föds på Åland, får länsstyrelsens magistratsavdelning en anmälan om födseln och barnets namn från föräldrarna eller den aktuella församlingen på Åland för registrering i befolkningsdatasystemet. Uppgifter om barn födda som finska medborgare på Åland skickas varannan månad av länsstyrelsen till landskapsregeringen som, om åtminstone en av föräldrarna till varje enskilt barn innehar hembygdsrätt, antecknar barnen i hembygdsrättsregistret.

Ett barn som fötts utanför Åland kommer inte automatiskt in i hembygdsrättsregistret. Ett barn av föräldrar, av vilka åtminstone en har hembygdsrätt, kan efter inflyttning till landskapet på ansökan med stöd av särskilda skäl nämnda i SjL 7.3 § få hembygdsrätten beviljad och registrerad i hembygdsrättsregistret. Samma gäller för barn som adopteras till Åland av föräldrar, av vilka åtminstone den ena har hembygdsrätt. Om hembygdsrätt beviljas på ansökan görs anteckning i registret när beslutet om beviljande av hembygdsrätt fattas.

Hembygdsrätt är också en förutsättning för utfärdandet av ett s.k. Ålandspass. Med stöd av SjL 30 § 2 punkten skall nämligen passmyndigheten i landskapet, dvs. polisen på Åland som underlyder landskapsregeringen, utfärda sådana pass åt personer som har hembygdsrätt som också innehåller ordet "Åland". Ett sådant pass kan emellertid inte utfärdas av en passmyndighet utanför landskapet, trots att sökanden skulle ha hembygdsrätt och ansöka om ett s.k. Ålandspass.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Se 8.1 § landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (39/1970).

<sup>37</sup> Enligt allmänt brev av Finlands utrikesministerium/rättsavdelningen (yleiskirje Nro OIK-5, 3.3.1993, med kopia på ett Ålandspass) som distribuerats till finska beskickningar i utlandet, kan ett Ålandspass erhållas endast på Åland. En ålänning som anhåller om pass vid en utlandsbeskickning kan inte erhålla ett Ålandspass och ansökningar om Ålandspass tas inte emot av beskickningar. En ålänning som vistas i utlandet kan ansöka om att få ett vanligt finskt pass, och om han eller hon förlorat sitt Ålandspass, ersätts det i så fall genom att personen ifråga ges ett vanligt pass. Se även RP 73/1990, s. 80. Med stöd av landskapslagen om polisens grundregister (49/1999) har polismyndigheten på Åland, för att sköta sina åligganden, rätt att få den information den behöver ur de register landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter eller inrättningar för. Detta betyder att polisen på Åland kan, när en person inlämnar en ansökan om Ålandspass, kontrollera innehavet av hembygdsrätt i hembygdsrättsregistret *ex officio*. Vad som

Det ovannämnda "regionala medborgarskapet" leder alltså till att det av ett finskt pass på Åland framgår att personen innehar hembygdsrätt. Ett Ålandspass kan förmodligen inte betraktas som ett sådant intyg över hembygdsrätt som avses i 5 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt utan utgör främst ett symboliskt uttryck för den finska medborgarens identifikation med Åland. I varje fall har ett finskt pass med ordet "Åland" vare sig bättre eller sämre ställning som resedokument vid internationella gränser än ett reguljärt finskt pass. Det är således i första hand fråga om ett finskt pass som fungerar som ett resedokument för bevisandet av innehavarens finska medborgarskap för andra länders gräns- och utlänningsmyndigheter.

#### 2.2.4. Hembygdsrättens förhållande till vissa internationella konventioner om mänskliga rättigheter

Roten till hembygdsrätten finns i Ålandsöverenskommelsen, men det rättsliga institutet "hembygdsrätt" är skapat av rikets lagstiftare i 1951 års självstyrelselag. I sin proposition med förslag till 1991 års självstyrelselag för Åland redogjorde regeringen för lagförslaget förhållande till vissa internationella konventioner om mänskliga rättigheter (mera specifikt om mänskliga rättigheters förhållande till Ålandsarrangemanget, se avsnitt 6.6. nedan). Enligt regeringen var de viktigaste internationella konventionerna sett ur den åländska självstyrelsens synpunkt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Det bör noteras i detta sammanhang att Finland tillträtt dessa konventioner efter stiftandet av 1951 års självstyrelselag. Dessutom har de två förstnämnda konventionerna antagits på den folkrättsliga nivån efter 1951, medan den europeiska människorättskonventionen antogs av de ursprungliga medlemsstaterna (till vilka Finland alltså inte hörde) år 1950 med därpåföljande folkrättsligt ikraftträdande år 1953. Den förstnämnda konventionen bringades i kraft genom en förordning. Den lag genom vilken riksdagen godkände vissa bestämmelser i den andra konventionen antogs enligt förordningen om bringande i kraft av konventionen utan att Ålands bifall hade inhämtats. Enligt regeringen har dessa två konventioner sålunda inte ansetts innehålla bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen.<sup>38</sup> Följaktligen har inte heller hembygdsrätten upplevts som problematisk i detta sammanhang.

skulle hända i ett fall där ålänningen ifråga inte ville ha ett Ålandspass utan ett vanligt finskt pass är en intressant fråga. Självstyrelselagen använder ordet skall och förefaller göra Ålandspasset ett obligatorium för alla ålänningar, under förutsättning att nuan är fysiskt närvarande i landskapet.

<sup>38</sup> RP 73/1990, s. 57.

I sin proposition noterade regeringen vidare att emedan den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter gäller frågor som är hänfödda till Ålands landstings lagstiftningsbehörighet har landskapsstyrelsens bifall inhämtats till att konventionen träder i kraft i landskapet. Enligt regeringen stod de lagförslag som ingick i lagförslaget inte i strid med de nämnda konventionerna.<sup>39</sup>

I propositionens detaljmotiveringar förklarar regeringen närmare innehållet i Sjl 59 §. Inledningsvis fastslås att med uttrycket "står i strid med självstyrelselagen" avses ändring, eller upphävande av eller avvikelse från självstyrelselagen. Det anförs vidare att för att en sådan bestämmelse skall bli gällande i landskapet krävs lagtingets bifall och att bifall ges till författning genom vilken fördraget bringas i kraft i landskapet. Bifall innebär enligt lagförslaget inte att man genom författning kan avvika från självstyrelselagen. "Däremot innebär ett bifall av lagtinget att landskapets lagstiftningsbehörighet, som är exklusiv för landskapet, delvis begränsas, dvs. lagtinget kan inte under den tid avtalet är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser. Godkännandet innebär enligt regeringens proposition inte att lagtinget fräntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området."<sup>40</sup>

Riksdagens grundlagsutskott framförde en från regeringens proposition delvis avvikande uppfattning om verkan av lagtingets bifall. I sitt betänkande noterade grundlagsutskottet att landskapet Åland är ett område som hör till finska staten och att utgångspunkten bör vara att landskapet inte intar någon särställning i fråga om Finlands internationella fördragsförpliktelser.<sup>41</sup> Utskottet fastslog vidare att landstinget bör ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makter bringas i kraft i landskapet, försåvitt i fördraget ingår bestämmelse, som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelse från självstyrelselagen. Enligt utskottet "kan sålunda en inom staten intern förutsättning för att införa ett fördrag i landskapet vara att landstinget ger sitt samtycke till den lag genom vilken lagen sätts i kraft".<sup>42</sup> Grundlagstutskottet underströk emellertid att en eventuell överträdelse av självstyrelselagen i samband med att med ett internationellt fördrag införs inte eliminerar den folkrättsliga skyldighet för finska staten som bygger på att fördraget har ingåtts för Finlands vidkommande utan att dess tillämpningsområde på veder-

<sup>39</sup> RP 73/1990, s. 57. Det kan i detta sammanhang noteras att frågan om rättigheterna för personer bosatta på Åland som saknar hembygdsrätt uppmärksammades redan år 1988 i en rapport som förelades Europarådets parlamentariska församling med anledning av Finlands ansökan om medlemskap i Europarådet. I rapporten fastslås att "[t]he statute of regional autonomy of the Åland Islands (where some 1.000 Finnish-speaking inhabitants constitute a minority within the predominantly Swedish-speaking majority) also raised problems connected with the right to reside and to own land, also the obligation to have a good knowledge of the Swedish language. (These matters concern Protocols to the Convention, therefore called for no reservation when signing the Convention itself)". Application for membership of the Council of Europe by Finland. Doc. 5985 (Report). Date : 22/12/88. Author: Harold Lied (Norway, EDG), para. 26.

<sup>40</sup> RP 73/1990, s. 93.

<sup>41</sup> GrUB 15/1990.

<sup>42</sup> GrUB 15/1990, s. 3.

börligt sätt begränsats ifråga om landskapet. Enligt grundlagsutskottet är finska staten med andra ord internationellt bunden av fördraget även om det inte har införts i landskapet på behörigt sätt med tanke på självstyrelselagen.

Enligt grundlagsutskottet hörde ärendet i väsentlig grad samman med 40 § om undervisningsspråket i förslaget till ny självstyrelselag. Grundlagsutskottets fastslog vidare att utvecklingen på människorättsfördragens område har lett till att den av Ålandsöverenskommelsen och av därpå baserade sedvanerätten härledda principen att enbart svenska är undervisningsspråk i landskapet förändrats med anledning av de senaste fördragen. Ålandsöverenskommelsen måste enligt grundlagsutskottet med andra ord granskas också utgående från senare människorättsfördrag. Enligt grundlagsutskottet överensstämmer det med de till det föreliggande temat anslutna människorättsbestämmelserna att ordna undervisning också på något annat språk än svenska, om undervisning på enbart svenska skulle innebära sådan diskriminering som förbjuds i fördragen. Av denna anledning föreslog grundlagsutskottet att stadgandena i 40 § regeringens proposition skulle ändras så, att undervisningsspråket i skolor som upprätthålls med allmänna medel och får understöd av dylika medel är svenska, om annat inte stadgas genom landskapslag.<sup>43</sup> Grundlagsutskottets ändringsförslag omfattades av riksdagen.

Regeringens proposition och grundlagsutskottets betänkande innehåller några rättsligt sett problematiska uttalanden. För det första slår regeringen kategoriskt fast att den lagstiftning som den föreslår inte står i strid med nämnda fördrag om mänskliga rättigheter. Internationella fördrag om mänskliga rättigheter kan emellertid inte granskas enbart utgående från deras ordalydelse, utan de bör också granskas i skenet av de beslut som de organ som har till uppgift att övervaka deras efterlevnad fattar.<sup>44</sup> Verkställigheten av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter övervakas av kommittén för mänskliga rättigheter som tar ställning till medlemsstaternas rapporter och klagomål av enskilda personer. Den avger också allmänna kommentarer om enskilda bestämmelser i konventionen. Kommitténs ställningstaganden kan medföra att konventionsbestämmelserna får ett nytt innehåll. Detsamma gäller också den europeiska mänskörättskonventionen vars verkställighet övervakas av den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Av regeringens proposition framgår vidare att lagtingets bifall inte ens har sökts för den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Inte heller har något bifall sökts för 1960 års Unesco-konvention mot diskriminering inom undervisningen. Inga reservationer har heller gjorts för Ålands del till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. För det

<sup>43</sup> GrUB 15/1990, s. 4 f.

<sup>44</sup> Problematiken har inte heller senare behandlats i detalj. I regeringens proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland (RP 147/1998) fastslås ändå – utan att saken förklaras närmare – att 59 § 1 mom. Sjl innebär att bestämmelser i internationella fördrag som "direkt" strider mot självstyrelselagen kan bringas i kraft i landskapet endast om därom stiftas en lag som antas i grundlagstiftningsordning och om lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.



andra är de åsikter som grundlagsutskottet framför i sitt betänkande svåra att förena med Sjl 59 § som inte tillåter några undantag från regeln om att lagtingets bifall är en förutsättning för att en fördragsbestämmelse som strider mot självstyrelselagen skall träda i kraft på Åland.

I detta sammanhang är det framför allt skäl att lägga märke till att riksdagens grundlagsutskott inte tog ställning till hembygdsrättens förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter i sagda betänkande. I fallet *Oinas* (se ovan) hade högsta förvaltningsdomstolen avgjort frågan om hembygdsrättens förenlighet med likställhetsprincipen i regeringsformens 5 §, men inte uttryckligen till dess förenlighet med internationella mänskörättskonventioner, även om fallet fick sin upprinnelse efter att Finland år 1976 ratificerat och ikraftsatt FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna. Enligt HFD innebar avsaknad av hembygdsrätt och således även förvägrande av sådan rätt att vissa rättigheter som enligt regeringsformens 5 § tillkommer finsk medborgare beskäres. Då kunskap i svenska språket vid den tidpunkten fallet *Oinas* aktualiserades inte etablerats som en uttrycklig förutsättning för erhållande av hembygdsrätt, kunde hembygdsrätt i avsaknad av vederbörliga stadganden enligt HFD inte förvägras klaganden. Enligt gällande självstyrelselag är tillfredsställande kunskaper i svenska däremot en förutsättning för beviljande av hembygdsrätt åt finsk medborgare som inflyttat till landskapet. Enligt självstyrelselagen kan en ansökan om hembygdsrätt förkastas redan på den grund att sökanden saknar sådana kunskaper.

Enligt självstyrelselagen kan den som inte fyller kraven i punkterna 2 och 3 av särskilda skäl beviljas hembygdsrätt enligt vad som stadgas i landskapslag. Närmare bestämmelser om förvärv och förlust av åländsk hembygdsrätt ingår i landskapslagen om åländsk hembygdsrätt, men lagen medger inga undantag från självstyrelselagens krav på kunskaper i svenska för sökande som inte faller under någon av de särskilda skäl som definieras i lagen.

Artikel 25 av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller vissa bestämmelser om envar medborgares rätt att delta i handhavandet av allmänna angelägenheter, framför allt i stiftandet av de lagar som medborgaren förutsätts efterleva (se avsnitt 3.1. nedan). Artikel 25 lyder:

”Varje medborgare skall äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som angetts i artikel 2 och utan oskäligen inskränkningar;

a) deltaga i handhavandet av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;

b) välja och bli vald, vid periodiska och hederliga val, förrättade på grundval av allmän och lika rösträtt och hemblig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja kommer till uttryck;

b) få tillträde, på grundval av principiell likställighet, till offentlig tjänst i sitt land.”

Språk är en av de uttryckligen förbjudna åtskillnadsgrunder som ingår i artikel 2(1) till vilken det hänvisas i artikel 25. Enligt artikel 25 får med andra ord som utgångspunkt en medborgares rätt att delta i allmänna val inte vara beroende av det språk han eller hon talar eller kan.

Hittills har frågan om förenligheten av självstyrelselagens bestämmelser om hembygdsrätt med artikel 25 inte aktualiserats. Om frågan någon gång i framtiden skulle aktualiseras till exempel genom ett sådant individuellt klagomål som avses i tilläggsprotokollet till nämnda konvention, skulle avgörandet i sista hand ligga hos kommittén för mänskliga rättigheter. Om kommittén med anledning av ett sådant klagomål skulle fastslå att till exempel självstyrelselagens bestämmelser om kunskaper i svenska som en förutsättning för beviljande av hembygdsrätt, eller proceduren för ådagaläggande av de erforderliga kunskaperna i detta språk, inte är förenliga med artikel 25 (jfr kommitténs avgörande i fallet *Antonina Ignatane v. Latvia* nedan) skulle Åland måhända kunna hävda att landskapet inte är bundet av sagda bestämmelse då lagtinget inte har gett sitt bifall till den lag genom vilken konventionen har satts i kraft. Då Finland också i ett sådant fall skulle vara folkrättsligt bundet av konventionen och då ingen reservation gjorts för Ålands del skulle en principiellt sett besvärlig situation kunna uppstå. Enligt en folkrättslig princip kan staterna inte undvika att uppfylla sina internationella förpliktelser genom att hänvisa till bestämmelser i sin nationella lagstiftning (se avsnitt 6.1. nedan).<sup>45</sup>

Senare har Finland också ratificerat Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter.<sup>46</sup> Ramkonventionen innehåller bestämmelser om de principer som parterna skall iaktta i behandlingen av sina nationella minoriteter. Principerna skall förverkligas genom lämplig lagstiftning och praxis. Konventionens efterlevnad övervakas av Europarådets ministerkommitté som till sin hjälp har en rådgivande kommitté. Artikel 3 av konventionen påbjuder att envar som hör till en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja huruvida han eller hon vill eller inte vill bli behandlad såsom en medlem av minoriteten samt att detta val eller ett utövande av de i konventionen fastslagna rättigheterna inte skall medföra några negativa påföljder. Enligt artikel 15 skall staterna skapa de nödvändiga förutsättningarna för att personer tillhörande nationella minoriteter skall kunna delta effektivt i det kulturella och sociala livet och i det offentliga beslutsfattandet, särskilt i sådana angelägenheter som berör dem.

En något motsvarande uppställning framgår av ett avgörande av FN:s människorättskommitté i fallet *Ballantyne et al. v. Canada*.<sup>47</sup> Avgörandet i detta

<sup>45</sup> Se *Polish Nationals in Danzig*. PCIJ, Series A/B, no. 44 (1931).

<sup>46</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS no. 157). Konventionen öppnades för undertecknande den 1 februari 1995 och trädde i kraft den 1 februari 1998. Ålands lagting har den 7 januari 1998 givit sitt bifall till lagen om ikraftträdande av sagda konvention (FördrS 1/1998)

<sup>47</sup> *John Ballantyne and Elizabeth Davidson, and Gordon McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, Report of the Human Rights Committee, vol. II, GAOR 48, Suppl. No. 40 (A/48/40), ss. 91–109.

fall grundade sig egentligen på yttrandefrihet enligt artikel 19 i MP-konventionen och staten Kanada ansågs ha brutit mot konventionens artikel 19.2<sup>48</sup> p.g.a. att delstaten Quebec stiftat lagstiftning som förbjöd reklamböring på engelska. Kommittén konstaterade bl.a. att en stat kan välja att ha ett eller flera officiella språk, men den får inte utanför området för det offentliga livet (uppenbarligen i den offentliga verksamhetens eller offentliga maktutövningens mening) utesluta möjligheten för en individ att uttrycka sig på det språk som denna individ önskar använda sig av.

För Ålands del kunde detta anses betyda att man genom landskapslag kan reglera språkbruket i vertikala rättsförhållanden, dvs. i förhållanden mellan det allmänna och enskilda individer eller företag, men att man inte borde försöka reglera språkbruket i horisontella rättsförhållanden, dvs. mellan individer eller företag. Inom ramen för den horisontella dimensionen verkar det inte heller för närvarande existera några omfattande språkskyddsregler.<sup>49</sup> Däremot existerar nog sådana inom den vertikala dimensionen, t.ex. med avseende på undervisningsspråket i skolor som får offentligt understöd på sätt som Sjl 40 § avser. I sådana skolor skall undervisningsspråket vara svenska, om inte något annat stadgas genom landskapslag.<sup>50</sup> Bestämmelsen har sin bakgrund i Ålandsöverenskommelsens 2 punkt enligt vilken:

”2. Landstinget och kommunerna på Åland äro i intet fall skyldiga att underhålla eller giva understöd åt andra skolor än sådana, i vilka svenskan är undervisningsspråk. I statens undervisningsanstalter skall undervisningen likaledes givas på svenska språket. Utan vederbörande kommuns samtycke kan undervisning i finska språket icke meddelas i sådana folkskolor, som underhållas eller erhålla understöd av staten eller kommunen.”

Däremot kunde man tänka sig att undervisningen i helt privata skolor, dvs. skolor som inte får sådana understöd som Sjl 40 § avser, skulle ske på finska så att utövning av offentlig makt genom att utfärda betyg resulterar i ett likvärdigt resultat som i offentliga skolor på Åland. Detta förutses dock inte av grundskolelagen för landskapet Åland (18/1995), som i 43 § om tillämpning av grundskolelagens bestämmelser på s.k. ersättande skola hänvisar till samma lags

<sup>48</sup> Artikel 19.2 i MP-konventionen har följande lydelse: ”Envar skall äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida upplysningar och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som han valt.”

<sup>49</sup> Det finns dock några bestämmelser som berör den horisontella dimensionen av språkreglering. Enligt Sjl 43.1 § skall statsrådet verka för att behövlig information om varor och tjänster till åländska konsumenter i mån av möjlighet även ges på svenska. Därtill kan man hänvisa till jordförvärvslagens bestämmelser, vilka egentligen verkar inom den horisontella dimensionen.

<sup>50</sup> Vad gäller undervisningsväsendet på Åland så kan dock man anse att det egentligen inte är utövning av offentlig makt och handhavandet av en offentlig uppgift som avgränsar området för det svenska språkets monopolställning på Åland inom undervisningen, utan snarast ett finansiellt kriterium etablerat i Sjl 40 §, nämligen bekostandet med allmänna medel och understöd från allmänna medel. Ett sådant finansiellt kriterium torde emellertid inte vara någon grund för ett konventionsorgan att bortse från det faktiska förhållandet med avseende på begränsning av undervisningsspråket till svenska.

17 §, enligt vilken undervisningsspråket i grundskolan är svenska. Den åländska skollagstiftningen fångar således inte upp möjligheten att tillgodose ett eventuellt behov av skolundervisning på finska.<sup>51</sup>

Regleringen kan kanske till denna del anses onödigt långtgående eftersom man inom den ram som Sjl 43 § och Ålandsöverenskommelsen utstakar kunde öppna en möjlighet att tillåta finska som undervisningsspråk i sådana ersättande skolor som är helt privatfinansierade.<sup>52</sup> Orsaken till denna linje utgörs troligtvis av att grundskolelagen verkar i 47 §–49 § utgå ifrån att alla skolor oberoende av huvudman, dvs. även ersättande skolor, får understöd från offentliga medel för driften av skolan för att möjliggöra avgiftsfri skolgång för eleverna. Därmed dras även ersättande skolor in på området för ett sådant offentligt stöd som avses i Ålandsöverenskommelsens 2 punkt och i Sjl 40 §. Eftersom undantag till allmänt erkända mänskliga rättigheter borde vara möjligast snävt tilltagna, kunde man gott argumentera för en sådan lagstiftning som mot bakgrunden av GL 16 §, GL 22 § och GL 124 § möjliggör helt privatfinansierade skolor med finska som undervisningsspråk trots att grundandet av sådana främst är att betrakta som en alltigenom teoretisk möjlighet.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Situationen på Åland med avseende på skolundervisning motsvarar på många sätt den situation i Belgien som rådde när Europeiska människorättsdomstolen år 1968 avgjorde det s.k. belgiska språkmålet (*Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, of 23 July 1968). Människorättsdomstolen godkände i fallet ett arrangemang som motsvarade det åländska, men marginalen var den knappaste möjliga, och det är oklart vilket prejudikatvärde fallet kan ha. I den del av fallet som motsvarar den åländska situationen var det fråga om huruvida skolundervisning uteslutande på flamländska för barn som bodde i det enspråkigt flamländska området men som hade franska som modersmål var förenlig med artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till den europeiska människorättskonventionen (“Ingen får förvägras rätten till undervisning”) och huruvida det förelåg sådan diskriminering som människorättskonventionens artikel 14 avser. Människorättsdomstolen fann att så inte var fallet, utan att arrangemanget kunde motiveras bl.a. med hänvisning till objektiva och berättigande skäl och genom att de fransktalande barnen kunde behindrat delta i undervisning i de flamländska skolorna. Då torde man ha beaktat bl.a. det faktum att det var fråga om ett ömsesidigt arrangemang, dvs. flamländsktalande barn som bodde i vallonien fick sitt utbildningsbehov tillgodosett enbart på franska. Hur ett motsvarande fall skulle avgöras i dagens läge kan inte annat än spekuleras kring. Människorättsdomstolen konstaterade även att möjligheten för de franskspråkiga att grunda helt privata skolor med franska som undervisningsspråk var så teoretisk att den saknade relevans i sammanhanget.

<sup>52</sup> De speciella frågeställningar som föranleds av UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering inom undervisningen behandlas i avsnitt 6.6. nedan.

<sup>53</sup> Den möjlighet som grundskolelagen i 21 § antyder genom reglering av läroplikt men ej skolplikt är att föräldrar kan välja att låta sina barn undervisas i hemmet. Då förutsätts dock enligt grundskolelagens 23.1 § att barn som på detta sätt ställs utanför det åländska skolsystemet avlägger varje läsår i slutet av varje termin ett prov inför kommunens skolnämnd, ett prov som dock med hänvisning till Sjl 36.1 § borde tas på svenska. Se även Ls. framst. 1993-94/15 om ny grundskolelag av den 30 november 1993, kulturutskottets betänkande 1993-94/3 i samma ärende av den 19 maj 1994 och stora utskottets betänkande 1993-94/10 i samma ärende av den 8 september 1994 samt HDu 18.1.1995. Datumet antyder att grundskolelagen stiftades innan den nya grundrättskatalogen i Finlands regeringsform trädde i kraft den 1 augusti 1995 och i praktiken även innan Finlands medlemskap i EU trädde i kraft den 1 januari 1995. Detta betyder att lagtinget inte formellt sett kunde beakta den inverkan som de nya grundrättsbestämmelserna medförde för lagstiftaren och inte heller det att EG-rätten möjligen – om än i ett mycket teoretiskt avseende – kunde inverka på ärendet. Grundskolelagen på Åland trädde i kraft den 1 augusti 1995. Därefter har grundlagsreformen, som trädde i kraft den 1 mars 2000, infört en bestämmelse i GL 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter som kräver lagstöd för bl.a. inrättande av privat skola.

I fallet *Ballantyne v. Canada* konstaterade människorättskommitténs flertal att de engelskspråkiga medborgarna i den kanadensiska delstaten Quebec, som är franskspråkig, inte kan anses vara en språklig minoritet, eftersom dessa individer utgör medlemmar av den befolkningsgrupp som är i majoritet i hela staten. Därför ogillades klagomålet till den delen som den gällde artikel 27 i MP-konventionen,<sup>54</sup> och man kan anse att avgörandet ger uttryck för en snäv minoritetsuppfattning som också passar in på den reglering som med stöd av Ålandsöverenskommelsen uppstått för Ålands vidkommande, inklusive frågan om undervisningsspråket. Det fanns dock en stark opinion i FN:s människorättskommitté företrädd av fyra medlemmar som gjorde gällande att en engelskspråkig minoritet i den franskspråkiga minoritetsdelstaten kunde möjligen tänkas ha en ställning inom ramen för artikel 27 i MP-konventionen.

I sitt uttalande över Finlands första rapport över de åtgärder som staten vidtagit med anledning av ramkonventionen<sup>55</sup> noterar den rådgivande kommittén bland annat att den finskspråkiga befolkningen på Åland kan enligt rapporten anses vara en "minoritet i en minoritet". Mot bakgrund av den åländska självstyrelsens omfattning och karaktären av den jurisdiktion som Ålands lagting utövar framför kommittén som sin åsikt att den finskspråkiga befolkningen på Åland också kunde beredas möjlighet att komma i åtnjutande av det skydd som konventionen ger till den del detta faller under landskapets kompetens. Kommittén anser också att Finland borde överväga denna fråga i samråd med dem som berörs av saken. Europarådets ministerkommitté kommenterade inte Åland i sitt yttrande,<sup>56</sup> utan verkar i stället avgränsa sitt yttrande så att den rådgivande kommitténs observationer beträffande Åland faller utanför det omedelbara intresseområdet för ramkonventionens tillämpning. I sin andra periodiska statsrapport av den 10 december 2004 redogör Finland på några ställen för de allmänna dragen hos Ålands självstyrelse, men det ingår också en direkt hänvisning till en fråga gällande de finskspråkiga på Åland som ställts av den rådgivande kommittén i anslutning till den första periodiska rapporten. Enligt den andra statsrapporten har man med anledning av den specifika frågan om de finskspråkiga på Åland nämnt att dessa har en ställning av "en minoritet i en minoritet".<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Artikel 27 i MP-konventionen har följande lydelse: "I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk."

<sup>55</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Finland, adopted on 22 September 2000.

<sup>56</sup> Resolution ResCMN(2001)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland, 31 October 2001.

<sup>57</sup> Textavsnitt i anslutning till artikel 3: "minority groups" i Report submitted by Finland pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received on 10 December 2004, ACFC/SR/II(2004)01.

Den uppfattning som mindretalet i FN:s människorättskommitté i fallet *Ballantyne* (se ovan) formulerat angående frågan om "minoritet i minoritet" är något bredare än flertalets åsikt i människorättskommittén och verkar åtminstone i någon mån sammanfalla med den uppfattning som den rådgivande kommittén för ramkonventionen gett uttryck för.

Det som talar för den bredare minoritetsuppfattningen, enligt vilken en nationell majoritetsbefolkning i en autonom jurisdiktion får en ställning som minoritet i minoriteten, är egentligen möjligheten till självständig utövning av lagstiftande makt. Om den minoritet som enligt statens konstitution har rätt att utöva egen lagstiftningsmakt inom det område där minoriteten är bosatt, blir den nationella majoriteten inom samma område föremål för utövning av offentlig makt på samma sätt som minoritetsbefolkningen utanför den autonoma jurisdiktionen.<sup>58</sup> Eftersom syftet med mänskliga rättigheter är att erbjuda ett skydd för individen framför allt i det vertikala förhållandet mellan det allmänna och individen, borde den bredare minoritetsuppfattningen vara att föredra vid tillämpning av artikel 27 i MP-konventionen och vid tillämpning av ramkonventionen i sådana stater där jurisdiktioner med lagstiftningsautonomi existerar. I en sådan belysning framstår t.ex. möjligheten att påverka lagstiftningsbeslutets innehåll som tämligen central (se avsnitt 3.2. nedan), i synnerhet som en lagstiftare, däribland lagtinget, genom människorättskonventioner och också grundrättsbestämmelser ofta erbjuds en möjlighet att lagstifta även om inskränkningar i dylika rättigheter.

Ramkonventionens artikel 14 rör undervisning i och på minoritetsspråk.<sup>59</sup> Om tillämpningen av bestämmelsen i landskapet Åland noterade den rådgivande kommittén att jämlikt Sjl 40 § är undervisningsspråket i skolor som bekostas med allmänna medel och som får understöd av sådana svenska, om inte något annat stadgas genom landskapslag. Kommittén noterade vidare att då en sådan landskapslag för närvarande inte existerar ges ingen undervisning på finska i landskapet. Med beaktande av landskapets särskilda konstitutionella ställning framför

<sup>58</sup> I detta sammanhang är det givetvis viktigt att märka att domstolar och andra statsmyndigheter i det enspråkigt svenska landskapet skall enligt Sjl 37 § kunna trygga finsk medborgares rätt att i egen sak i landskapet använda finska. Rätten att i egen sak använda finska är således relevant bl.a. i förhållande till Ålands förvaltningsdomstol och Ålands tingsrätt, landskapsåklagarämbetet på Åland, landskapsfogdeämbetet på Åland, Ålands rättshjälpsbyrå, Ålands skattebyrå, länsstyrelsen på Åland, Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt på Åland, Ålands tulldistrikt och arbetarskyddsbyrån på Åland. Därtill finns ett antal andra statliga verksamheter, såsom Luftfartsverkets flygplats i Mariehamn, Ålands sjöbevakningsområde, Skärgårdshavets sjöfartsdistrikts byrå i Mariehamn, Skärgårdshavets sjöfartsinspektionsbyrå i Mariehamn och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutets Ålands station. Se även Johansson & Johansson 1995, s. 15 f. Frågan om "minoritet i minoritet" uppkommer således främst inom de områden som i Sjl 18 § identifieras som landskapets lagstiftningsbehörighet (se avsnitt 5.2. nedan).

<sup>59</sup> Artikel 14 lyder: "1. Parterna åtar sig att erkänna att varje person som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk. 2. I områden som traditionellt eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns ett tillräckligt behov, sträva efter att så långt möjligt och inom ramen för sina utbildningssystem tillförsäkra att personer som tillhör dessa minoriteter har tillfredsställande möjligheter till undervisning i minoritets språket eller till undervisning på detta språk. 3. Stycke 2 i denna artikel skall genomföras utan att inverka på inlämningen av det officiella språket eller undervisningen på detta språk."

kommittén som sin åsikt att det skulle vara nyttigt att utreda i vilken utsträckning den gällande situationen ifråga om det finska språkets ställning i undervisningssystemet på Åland motsvarar landskapets finskspråkiga befolknings krav. Europarådets ministerkommitté har inte tagit ställning till denna omständighet med anledning av Finlands första rapport (se ovan).

Det är uppenbart att de organ som övervakar statsparternas efterlevnad av folkrättsliga fördrag om mänskliga rättigheter vid en eventuell prövning av hembygdsrättens förhållande till internationella mänskliga rättigheter skulle beakta Ålands internationella särställning, i synnerhet folkförbundsrådets beslut och Ålandsöverenskommelsen. Frågan är emellertid om till exempel kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska som enligt självstyrelselagen en förutsättning för beviljande av åländsk hembygdsrätt har något stöd i Nationernas Förbunds beslut eller Ålandsöverenskommelsen. Det verkar i ljuset av de ovan anförda exemplen från den rådgivande expertkommittén och FN:s människorättskommitté som om hembygdsrätten kunde förbli en sak som kontinuerligt blir föremål för mer eller mindre kritiska frågor. Hembygdsrättens preventiva funktion i riktning mot riket och dess fokusering på det svenska språket framkallar automatiskt en kategorisering av individer på Åland på ett sådant sätt att hembygdsrättens berättigande och tillämpning granskas mot bakgrunden av likställdhets- och icke-diskrimineringsregler.

En av de i folkförbundsrådets beslut av den 24 juni 1921 förutsatta nationalitetsgarantier för den åländska befolkningen som skulle inskrivas i den åländska självstyrelselagen skulle ha till ändamål att fastställa skäliga gränser ("within reasonable limits") för inflyttade personers förvärvande av rösträtt i landskapet (se avsnitt 3.1. nedan). Några motsvarande skälighetskriterier stipulerades inte i fråga om de övriga nationalitetsgarantierna. Om sådana skäliga inskränkningar i rätten för till landskapet inflyttade personers förvärvande av rösträtt överenskom Sverige och Finland i Ålandsöverenskommelsen, vilken fastställdes av Nationernas Förbund. Enligt Ålandsöverenskommelsen skall en finsk medborgare som flyttar till landskapet förvärva rösträtt i kommunala val och landstingsval först efter att han varit mantalsskriven minst fem år i landskapet. Detta visar att hembygdsrätten, särskilt med tanke på att tillfredsställande kunskaper i svenska enligt gällande självstyrelselag är en indirekt förutsättning för att en till landskapet inflyttad finsk medborgare skall förvärva rösträtt och valbarhet i landskapet, inte har något direkt stöd i folkförbundsrådets beslut eller i Ålandsöverenskommelsen.

Som utgångspunkt är rätten att delta i val av en lagstiftande församling en mänsklig rättighet av en så grundläggande karaktär att den inte borde vara beroende av vilket språk en medborgare talar. Å andra sidan är det viktigt att självstyrelsen och de särskilda garantierna för det svenska språkets och den svenska kulturens fortbestånd på Åland förmår anpassa sig till förändrade förhållanden. Förenligheten av bestämmelserna om hembygdsrätt med internationella konven-

tioner om mänskliga rättigheter är en fråga som i sista hand avgörs av de organ som har till uppgift att övervaka statsparternas efterlevnad av respektive folkrättsliga instrument, såsom kommittén för mänskliga rättigheter och den europeiska människorättsdomstolen. En omständighet som uppenbarligen borde beaktas vid en sådan eventuell prövning är det sätt på vilket och enligt vilka formkrav en sökande skall visa sina kunskaper i svenska (se nedan).

I detta sammanhang förtjänar ett avgörande av kommittén för mänskliga rättigheter från år 2001 att uppmärksammas. I avgörandet tar kommittén ställning i fråga om förenligheten av språkkunskapskrav som en förutsättning för valbarhet i kommunala val med artiklarna 2 och 25 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Fallet gäller särskilt kravet på objektivitet vid en bedömning av en persons faktiska språkkunskaper.

Klaganden i fallet *Antonina Ignatane v. Latvia*<sup>60</sup> var en lettisk medborgare av rysk börd. År 1993 hade hon inför en språknämnd avlagt ett språkprov i lettiska. Som ett resultat av provet hade nämnden utfärdat ett intyg på att hennes kunskaper i sagda språk motsvarar grad 3 (högsta nivån). År 1997 ställde klaganden upp som kandidat i lokala val i Riga, men ströks av valkommissionen i Riga från kandidatlistan med motiveringen att hon enligt ett utlåtande av statens språkeksamensnämnd inte hade erforderliga kunskaper i landets officiella språk.

I sitt beslut noterar kommittén för mänskliga rättigheter inledningsvis att enligt artikel 25 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har alla medborgare rätt och möjlighet att bli valda i hederliga och periodiska val utan någon av de åtskillnader som anges i artikel 2, inklusive språk. Kommittén noterar vidare att i detta fall grundade sig valnämndens beslut att stryka klaganden från vallistan på ett beslut som fattats av en enda inspektör några dagar före de aktuella valen och som till sitt innehåll avvek från bedömningen i det språkintyg som några år tidigare hade utfärdats av en nämnd bestående av sakkunniga i lettiska språket. Kommittén noterade också att statsparten inte heller hade bestridit klagandens argument att lagstiftningen inte uppställer några särskilda språkkunskapskrav för kandidater i val utöver de standarder och intyg som förutsätts i andra sammanhang. Enligt kommittén hade klaganden som en konsekvens av sagda förfarande förhindrats att utöva sin rätt att delta i handhavandet av allmänna angelägenheter enligt artikel 25. Kommittén noterade särskilt att den första bedömningen av hennes språkkunskaper hade gjorts med iakttagande av formella krav och av fem sakkunniga, medan den senare bedömningen hade gjorts på *ad hoc*-basis och endast av en enskild individ. Enligt kommittén var valnämndens beslut om att stryka klaganden från vallistan på basis av en bedömning, som inte var grundad på objektiva kriterier och vars förfarandemässiga oklanderlighet staten inte hade förmått leda i bevis, inte förenligt med statspartens skyldigheter enligt artikel 25. Kommittén

<sup>60</sup> Communication No. 884/1999. UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999, 31 July 2001.

fann därför ett brott mot denna artikel.<sup>61</sup> I ljuset av detta avgörande borde landskapslagen om åländsk hembygdsrätt landskapslagstiftningen kompletteras med närmare bestämmelser om sådan utredning som anses nödvändig för att styrka att sökanden innehar i självstyrelselagen avsedda tillfredsställande kunskaper i svenska<sup>62</sup> (se också EG-domstolens dom i fallet *Roman Angonese v. Cassa di Risparmio de Bolzano SpA* i avsnitt 2.2.5. nedan).

### 2.2.5. Hembygdsrätten och Europeiska unionen

Åland hör tillsammans med Finland till Europeiska unionen (se avsnitt 6.5. nedan). Hembygdsrätten, särskilt dess inverkan på rätten att delta i val av lagting och kommunalval på Åland, upptogs på åländskt initiativ till behandling vid Finlands förhandlingar om en anslutning till Europeiska unionen. Då förhandlingarna framskred stod det klart att val av lagting är ett ärende som inte faller under EU:s kompetens. EU har inte heller behörighet inom reglering av språk i medlemsstaterna, utan det är ett ärende som ligger inom medlemsstaternas behörighetsområde. Dessutom ingår inte språk i den förteckning av diskrimineringsgrunder som nämns i artikel 13 EGF och som kan ge upphov till åtgärder från unionens håll för bekämpandet av diskriminering. Europeiska unionen har dock ett intresse i att se till att framför allt de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet av personer, tjänster, kapital och varor, fungerar inom unionens område. Vid de förhandlingar som föregick Finlands medlemskap framförde regeringen önskemål om att vissa förbehåll ifråga om Åland skulle inskrivas i Finlands anslutningsavtal med EU. Förbehållen gällde bland annat rätten för Åland att inskränka rätten att förvärva fast egendom i landskapet, att där utöva näring samt i rätten att delta i lagtingsval och kommunalval för personer som saknade åländsk hembygdsrätt.

De av Finland påyrkade förbehållen ifråga om rätten att förvärva fast egendom på Åland och att i landskapet utöva näring och yrke inskrevs i ett särskilt protokoll, protokoll 2, till anslutningsavtalet. Protokoll 2 är en integrerad del av anslutningsavtalet och således en del av EU:s primärrätt.<sup>63</sup> I inledningen till nämnda

<sup>61</sup> Kommitténs för mänskliga rättigheter beslut är dessvärre så oklart formulerat att det är omöjligt att med säkerhet fastställa huruvida brottet mot artikel 25 föranleddes av ett fel i förfarandet eller det faktum att lagstiftningen i Lettland förutsätter att kandidater i kommunala val besitter kunskaper i landets officiella språk.

<sup>62</sup> Med tillfredsställande kunskaper i svenska avses enligt regeringens proposition med förslag till självstyrelselag "kunskaper som gör det möjligt för sökanden att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt komma tillrätta i ett enspråkigt svenskt samhälle". Enligt lagförslaget kan genom landskapslag fastställas hur kunskaperna i svenska skall ådagaläggas. I landskapslagen om åländsk hembygdsrätt stadgas att för att styrka att sökanden innehar i självstyrelselagen avsedda tillfredsställande kunskaper i svenska "kan landskapsstyrelsen av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig". Landskapsstyrelsen kan också "vid behov inbegära annan utredning" samt "utlåtande av kommunal eller annan myndighet".

<sup>63</sup> Detta innebär att dess bestämmelser inte kan ändras genom förordningar, direktiv eller beslut, utan samtliga medlemsstater måste medverka vid en ändring av protokollet.

protokoll ingår en hänvisning till "Ålands särställning enligt folkrätten" som grund för de undantag som nämns i protokollet.<sup>64</sup> Artikel 1 av protokoll 2 lyder:

"Bestämmelserna i Romfördraget skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller  
-inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter,  
-inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland."

Med stöd av protokoll 2 får Åland bibehålla inskränkningarna i självstyrelselagen och jordförvärvslagen för personer som saknar hembygdsrätt att förvärva fast egendom och att bedriva näring och yrke på det sätt som var i kraft den 1 januari 1994. Protokollet tillåter med andra ord inte att ytterligare inskränkningar till förmån för i landskapet bosatta personer vidtas efter nämnda datum.

Ålands landskapsstyrelses beslut varmed en svensk medborgares ansökan om hembygdsrätt hade avslagits på den grund att han inte innehade finskt medborgarskap stod enligt ett avgörande av HFD inte i strid med fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och stadgandena i Europeiska gemenskapernas rätt vilka med stöd av sagda fördrag iaktas i Finland.<sup>65</sup> Landskapsstyrelsens beslut stred heller inte mot det i artikel 7 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen stadgade förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Inhämtandet av Europeiska gemenskapernas domstols förhandsavgörande ansågs av HFD inte vara erforderligt i detta fall för tolkning av Europeiska gemenskapens rättsakter.

Även om protokoll 2 tillåter restriktioner i fråga om rätten att på Åland utöva näring och att där förvärva fast egendom bör restriktionerna enligt protokollet grunda sig på principen om icke-diskriminering.<sup>66</sup> Detta kunde ha relevans till exempel för förfarandet vid en bedömning av huruvida en person som söker hembygdsrätt har sådana kunskaper i svenska som självstyrelselagen förutsätter. Enligt 3.2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt kan landskapsstyrelsen för att styrka att en person som ansöker om åländsk hembygdsrätt har de kunskaper i svenska som avses i Sjl 7 § av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig.

EG-domstolen har avgjort ett fall som gällde intyg på sådana språkkunskaper som förutsätts av arbetstagare i den självstyrande regionen Bolzano i Italien. I

<sup>64</sup> Finlands regering har också avgett en ensidig förklaring som antecknats i regeringskonferensens protokoll och som bekräftar Ålands speciella stats- och folkrättsliga status. Se EU doc. CONF-SF 20/94.

<sup>65</sup> HFD 2.5.1996, liggare 1271(2855/195).

<sup>66</sup> Se även Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, som förbjuder både direkt och indirekt diskriminering med anledning av ras eller etniskt ursprung, dessutom inom sådana områden vilka hör till den åländska lagstiftningsbehörigheten, såsom offentlig tjänst, yrkesutbildning, anställningsförhållanden, socialskydd, sociala förmåner och utbildning.

fallet *Roman Angonese v. Cassa di Risparmio de Bolzano SpA*<sup>67</sup> ansåg EG-domstolen att ett krav på att en arbetssökande måste visa sina språkkunskaper genom ett visst intyg som utges av en myndighet i en viss region av en EU-medlemsstat strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 39 i fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen. I det ovannämnda fallet var klaganden en person bosatt i den självstyrande regionen Bolzano i Italien. Klaganden, som är italiensk medborgare, är född, uppvuxen och fast bosatt i Bolzano. Hans modersmål är tyska, men han är i praktiken helt tvåspråkig (tyska och italienska). År 1997, då han befann sig i Österrike, hade han sökt anställning vid en bank i Bolzano, Cassa di Risparmio. Kort därefter hade banken meddelat honom att hans ansökan inte kunde beaktas då han inte hade uppvisat ett av självstyrelsemyndigheterna i Bolzano utfärdat s.k. B-intyg över sina språkkunskaper, ett intyg som enligt bankernas kollektivavtal krävs av bankanställda. Ifrågavarande intyg utvisar att en person har sådan språklig kompetens som krävs för offentlig tjänst i Bolzano. Språkprovet för sagda intyg kan avläggas endast i Bolzano. I sin dom fastslog EG-domstolen att artikel 39 EGF förbjuder diskriminering på grund av nationalitet. Bestämmelsen kan enligt domstolen tillämpas trots att klaganden är italiensk medborgare och fast bosatt i Bolzano och trots att en bank inte är en offentlig myndighet. Enligt domstolen kan en arbetsgivare enligt artikel 39 inte hindra en person från att tävla om en anställning genom kräva att han uppvisar ett visst språkintyg som utfärdats i en viss region av en EU-medlemsstat.

Även om sagda dom inte äger direkt tillämplighet ifråga om Åland antyder den att landskapsregeringen inte skulle kunna förutsätta att en person som ansöker om åländsk hembygdsrätt bör styrka att han eller hon har sådana kunskaper i svenska som avses i 7 § Sjl genom ett språkintyg som utfärdas uteslutande på Åland. Tillsammans med kommitténs för mänskliga rättigheter avgörande i fallet *Antonina Ignatane v. Latvia* (se ovan) understryker EG-domstolens dom ytterligare vikten av att kriterierna för visande av sådana kunskaper som enligt självstyrelselagen krävs för beviljande av hembygdsrätt grundar sig på tillräckligt detaljerade stadganden, är objektiva och förenliga med principen om icke-diskriminering, inklusive de principer som gäller inom EU. Vad sådan i 3.2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt avsedd nödvändig utredning kunde anses vara borde således specificeras.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Dom 6.6.2000, C-281/98.

<sup>68</sup> Detta stöds även av bestämmelsen i Sjl 21.1 §, andra satsen, enligt vilken det genom landskapslag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen hör till i övrigt hör till området för lag (se avsnitt 7.3.2.1. nedan).

### 2.2.6. Hembygdsrättens och särrättigheternas förhållande till grundrättigheterna i Finlands grundlag

Hembygdsrätten utgör utgångspunkten för de särrättigheter som självstyrelselagen garanterar ålänningarna, dvs. Sjl 9 § om deltagande i val och valbarhet, Sjl 10 § om rätt att förvärva fast egendom, Sjl 11 § om näringsrätt och Sjl 12 § om fullgörande av värnplikt. Hembygdsrätt utgör förutsättningen för deltagande i lagtingsval genom att ställa upp som kandidat och genom att rösta, för förvärvandet av fast egendom, för utövandet av rörelse eller yrke som näring och för befrielse från skyldigheten att fullgöra värnplikt. De olika särrättigheterna (undervisningsspråket, jordförvärvs- och näringsrätt, deltagande i val) behandlas närmare i olika tematiska sammanhang (se avsnitt 2.2.4. ovan om undervisningsspråket, avsnitt 3.1. nedan om deltagande och avsnitt 7.6. nedan om jordförvärvs- och näringsrätt). Fokuseringen på de sistnämnda särrättigheterna i de tematiska sammanhangen är motiverad även med tanke på den omständigheten att Ålandsprotokollet identifierar innehav av fast egendom och etableringsrätt som undantag till de gemenskapsrättsliga grundprinciperna.

Befrielsen från fullgörande av värnplikt förtjänar en kommentar i detta sammanhang, eftersom den inte inverkar på landskapslagstiftningens innehåll eller på beslutsfattandet inom landskapsförvaltningen. Enligt Sjl 12.1 § har den som har hembygdsrätt rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning.<sup>69</sup> Om tjänstgöringen vid lots- och fyrinrättningen stadgas enligt Sjl 12.2 § i rikslag efter att lagtinget har beretts tillfälle att ge utlåtande i saken. Om tjänstgöringen i annan civilförvaltning stadgas i rikslag med lagtingets bifall. Tills sådan tjänstgöring har ordnats är personer med hembygdsrätt befriade från att fullgöra värnplikt.<sup>70</sup> Detta gäller dock enligt Sjl 12.3 § inte dem som efter fyllda 12 år inflyttat till landskapet från annan ort.

De åländska särrättigheterna har tillkommit vid olika tidpunkter. Befrielsen från skyldigheten att fullgöra värnplikt ingick redan i den första självstyrelselagen

<sup>69</sup> Redan i 1920 års lag om självstyrelse för Åland ingick ett stadgande om att ålänningarna var skyldiga att i stället för värnplikt göra "motsvarande tjänst vid lots- och fyrinrättningen, såsom därom i lag särskilt stadgas".

<sup>70</sup> Under perioden 1922 till 1938 gavs sammanlagt fem propositioner till riksdagen i denna fråga. Av dessa gällde fyra ålänningars tjänstgöring vid lots- och fyrinrättningarna, varav två förföll. Ett förslag från år 1924 godkändes, men lagen stadfästes inte av presidenten. Ett lagförslag år 1938 gällde införande av partiell värnplikt för ålänningarna. Då detta förslag innebar en avvikelse från självstyrelselagen krävde det landstingets samtycke, vilket inte gavs. Mellan 1922 och 1928 inkom landstinget med med sammanlagt tre motioner till riksdagen om att stadgandet om tjänstgöring vid lots- och fyrinrättningen skulle utgå ur självstyrelselagen, men samtliga förföll eller förkastades. Efter detta har frågan om ålänningarnas tjänstgöring vid lots- och fyrinrättningen inte aktualiserats. Något förslag om anordnande av annan civil tjänstgöring har heller inte framlagts. Se Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 61 f. I RP 73/1990 fastslog regeringen att de praktiska möjligheterna att ordna sådan tjänstgöring som avses i lagförslaget är små och att detta kunde tala för att stadgandet i 34 § Sjl (1951) borde utgå. Trots dess "ringa praktiska värde" ansåg regeringen att det inte förelåg skäl att slopa eller ändra stadgandet.

av år 1920,<sup>71</sup> och man kan säga att den egentligen bekräftades efter Ålandsöverenskommelsen av garantilagen år 1922. Genom garantilagen år 1922 infördes begränsningarna i fråga om fast egendom och rätten att delta i val, medan näringsrätten gjordes till en särrättighet först år 1951. Samtidigt som näringsrätten etablerades som en åländsk särrättighet skapades även hembygdsrätten som en grundläggande kvalifikation för åtnjutandet av de olika särrättigheterna. Hembygdsrätten är således ett relativt färskt institut, även om en sådan föreslogs redan på 1920-talet. Sammantaget har hembygdsrätten och de till den hörande särrättigheterna till syfte att garantera en i vissa avseenden exklusiv ställning för de åländska individerna i förhållande till individer utanför Åland. Denna förmånligare ställning som hembygdsrätten i vissa avseenden säkerställer för individer skulle uppenbarligen minska flyttningsbenägenheten hos i synnerhet den finskspråkiga befolkningen i riket på ett sätt som kan karakteriseras som en indirekt begränsning av rörelsefriheten.

Eftersom Ålandsarrangemangets syfte är att bevara Ålandsöarnas svenska karaktär, påverkas området av särrättigheterna även av Sjl 40 § om undervisningsspråk, enligt vilket lagrum svenska är undervisningsspråket i sådana skolor som bekostas med allmänna medel och får understöd av sådana, om inte något annat stadgas genom landskapslag. Det blir således enligt självstyrelselagen i sista hand en frågeställning inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet och därmed inom ramen för den politiska processen inom landskapet Åland att ta ställning till undervisningsspråket. Landskapet är inte förpliktat att öppna upp det område som etableras som ett särområde för undervisningsspråket, men kan välja att göra så genom landskapslagstiftning utan att självstyrelselagen behöver genomgå ändringar.

Självstyrelselagen för Åland antogs år 1991, dvs. under en tid då 1919 års regeringsform och 1928 års riksdagsordning fortfarande var i kraft. Självstyrelselagen antogs av riksdagen i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskrev för lagförslag som stred mot grundlag. Också jordförvärvslagen har antagits i nämnda lagstiftningsordning. Därför ansågs allmänt att ingen formell konflikt föreligger mellan självstyrelselagens bestämmelser om ålänningarnas särrättigheter och regeringsformens stadganden om grundläggande rättigheter, såsom

<sup>71</sup> Det är möjligt att hänvisa till flera orsaker till befrielsen från skyldigheten att fullgöra värnplikt. Det talas i kommittébetänkandet 24/1919, ss. 27–29, om traditionell motvilja mot fullgörandet av militärtjänst, varvid den frihet från och lättnader i utgörandet av militärtungan som ålänningarna åtnjöt sedan 1600-talet i utbyte mot skyldigheter i postföringen antas ha spelat en viss roll. Därutöver hänvisades till kommandospråket på främmande tungomål, det ringa antalet värnpliktiga, praktiska svårigheter för militären att ordna utbildningen och landskapets avskilda geografiska läge samt den uppmärksamhet som landskapet tilldragit sig ur mellanfolklig synpunkt. Den sistnämnda orsaken kan utgöra en hänvisning till både Ålandsservitutet av år 1856 (icke-befästade och förbud mot upprätthållande eller skapande av någon inrättning för militären eller flottan, vilket talade emot upprättande av militära enheter på Åland) och till de diskussioner som förts vid Versailles och som skulle föras vid Nationernas Förbund. En möjlig orsak – dock inte uttalad – är de separationssträvanden som ålänningarna enligt förarbeten till 1920 års självstyrelselag visat. Se Kom.bet. 24/1919, s. 13. Se även Hakkila 1939, s. 714. Det hade varit ologiskt ur ett militärt perspektiv att utbilda soldater i (eller för) ett separatistiskt område.

medborgarnas likställdhet inför lagen. Detsamma gällde jordförvärvslagens förhållande till tidigare grundlagar.

En person som hade klagat till justitiekanslern över att finskspråkiga på Åland inte får skolundervisning på sitt eget språk har meddelats att Ålands landsting och kommunerna enligt 35 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland (670/51) inte skyldiga att underhålla eller lämna bidrag till andra skolor än sådana, i vilka undervisningsspråket är svenska. Enligt paragrafens 2 mom. skall undervisningsspråket i statens undervisningsanstalter vara svenska. Justitiekanslern noterade i sitt avgörande<sup>72</sup> att självstyrelselagen för Åland stiftats i den kvalificerade lagstiftningsordning som förutsätts i 67 § riksdagsordningen. De nämnda stadgandena i 35 § självstyrelselagen för Åland är således i laglig ordning stiftade undantag från 5 § regeringsformen, enligt vilken finska medborgare är likställda inför lagen samt från 14 § 3 mom. vari stadgas att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen kulturella och ekonomiska behov skall tillgodoses av staten enligt enahanda grunder.

Frågan om förhållandet mellan Ålands grundförfattningar och grundlagen, särskilt dess bestämmelser om grundläggande rättigheter, har emellertid fått ny aktualitet i och med ikraftträdandet av grundrättighetsreformen den 1 augusti 1995 och av Finlands nya grundlag den 1 mars 2000. De ovannämnda särrättigheterna intar fortfarande i princip ett problematiskt förhållande till olika grundläggande fri- och rättigheter garanterade genom grundlagens 2 kapitel, däribland GL 6 § angående jämlikhet, som egentligen utgör den allmänna ram som mest påverkas av särrättigheterna. Därtill kan regleringen av deltagande i val och valbarhet i Sjl 9 § åtminstone för kommunalvalens del anses utgöra ett undantag till GL 14 § (se avsnitt 3.1. nedan), medan begränsningen av rätten att förvärva fast egendom på Åland kommer in på området för egendomsskyddet i GL 15 § och näringsrätten i landskapet innanför området i GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete (se avsnitt 7.6. nedan). Avslutningsvis kan man konstatera att befrielsen från skyldigheten att fullgöra värnplikt är ett undantag till varje finsk medborgares skyldighet att försvara landet i GL 127 § och att fastställandet av svenska som det enda undervisningsspråket i skolor som upprätthålls eller understöds av det allmänna kan uppfattas som avvikelser från GL 16 § om kulturella rättigheter och GL 17 § om rätten till eget språk och egen kultur. Tekniskt sett är det emellertid fortfarande lika möjligt som förut att för särrättigheternas fortsatta giltighet hänvisa till självstyrelselagens ställning som avvikelse från eller undantag till grundlagen (se avsnitt 10.1.1. och 10.1.2. nedan).

<sup>72</sup> 674, 115/a 1988. Justitiekanslern vid statsrådet. Berättelse år 1990.

## 2.3. MEDLEMSKAP I KOMMUN

Den åländska självstyrelsen är emellertid inte komplett utan beaktandet av den kommunala nivån. I vanliga fall fokuserar en karakterisering av den åländska självstyrelsen och de i dess utövning berättigade personers ställning på landskapsnivån, men Ålandsöverenskommelsen och den nordiska förvaltningstraditionen fäster stor vikt även vid den kommunala nivån (om kommunalförvaltning på Åland, se avsnitt 8.4. nedan). I själva verket nämner Ålandsöverenskommelsen i punkt 4 den kommunala rösträtten som en av de garantier som skall vara reserverad åt ålänningar. Dessutom nämns rösträtten i kommunernas angelägenheter före rösträtten i landskapets angelägenheter.

“4. Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter förrän fem år efter det de förvärvat *hemorts rätt* (*haft sitt lagliga bo och hemvist, legally domiciled, domicile légal* –MS) på öarna. (...)” (författarens kursiveringar)

Redan innan Ålandsöverenskommelsen kom till hade man i Finland en uppfattning om självstyrelse på lokal nivå, och genom 50.2 § i regeringsformen av år 1919 etablerades principen om kommunal självstyrelse på statsförfattningens nivå. En av hörnstenarna utgjordes från början av att kommunens beslutande organ är valda av kommunens invånare. Denna princip ingår även i den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.<sup>73</sup>

Den nuvarande statsförfattningsrättsliga inramningen av kommunal självstyrelse i GL 121.1 § utgår ifrån att Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Kommunen utgör således den administrativa indelningens basenhet och inom denna enhet har definitionen av kommunens invånare en central ställning. Bland annat avgör medlemskap i en viss kommun hur och av vem någon bestämd i lag grundad förmån beviljas åt en viss person. Ålandsöverenskommelsens självstyrelsebegrepp är således omfattande och gäller två nivåer av deltagande inom landskapets område, den kommunala nivån och landskapsnivån.<sup>74</sup> Rösträttsreglerna med avseende på kommunalval på Åland har dock ändrats bl.a. genom Sjl 67 § om införande av kommunal rösträtt i vissa fall. Ändringen har således möjliggjort en uppmjukning av denna dimension av Ålandsöverenskommelsen (se avsnitt 3.4. nedan).

Medlemskap i en kommun är en viktig aspekt på det åländska samhällslivet. Enligt 2 § kommunallag för landskapet Åland (73/1997) är medlem av en kommun 1) den som har kommunen som sin hemkommun enligt lagen om hemkommun (FFS 201/1994), 2) en juridisk person som har hemort i kommunen samt 3)

<sup>73</sup> Se lagen (FFS 1180/1991) och förordningen (FFS 1181/1991; FördrS 66/1991) om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

<sup>74</sup> Se Suksi 2001, ss. 82 f., 89.

den som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Det är således rikets lagstiftning om hemkommun som reglerar vilken ort i Finland, inklusive Åland, som är personens hemkommun.

Var och en är skyldig att ha en hemkommun, och olika rättigheter och skyldigheter, såsom rösträtten och skattskyldigheten, beror av personens anknytning till en kommun i Finland. Denna hemkommun antecknas samtidigt som personens folkbokföringskommun enligt befolkningsdatalagen (FFS 507/1993). Enligt 2.1 § lagen om hemkommun är en persons hemkommun den kommun där han bor. Hemkommunen för ett nyfött barn är den kommun där barnets mor har sin hemkommun när barnet föds. Bundenheten till en viss hemkommun enligt lagen om hemkommun är oberoende av hembygdsrätten. Således har en på Åland bosatt person hemkommun där men behöver inte nödvändigtvis inneha hembygdsrätt. Däremot kan man säga att om ett barn föds och får en åländsk kommun som hemkommun blir det automatiskt registrerat som innehavare av hembygdsrätt, förutsatt att minst en av föräldrarna innehar hembygdsrätt.

Hemkommunen för ett nyfött barn är den kommun där barnets mor har sin hemkommun när barnet föds. Har en person i sin användning flera bostäder eller ingen bostad alls, är hans hemkommun den kommun som han på grund av sina familjeförhållanden, sin utkomst eller andra motsvarande omständigheter har fast anknytning. Har en persons egen uppfattning om vilken kommun som är hans hemkommun inte kunnat utredas, är hans hemkommun den kommun till vilken han skall anses ha den fastaste anknytningen med hänsyn till sitt boende, sina familjeförhållanden, sin utkomst och andra motsvarande omständigheter.

De 16 åländska kommunernas invånarantal den 31 december 2003 är enligt följande:<sup>75</sup>

Brändö	515
Eckerö	895
Finström	2371
Föglö	608
Geta	461
Hammarland	1365
Jomala	3444
Kumlinge	387
Kökar	293
Lemland	1662
Lumparland	383
Mariehamn	10626
Saltvik	1747
Sottunga	134

<sup>75</sup> Källa: Statistikcentralens befolkningsuppgifter.



Sund	1039
Vårdö	417

Med stöd av dessa invånartal för kommunerna kan man konstatera att hela landskapet Åland hade i slutet av år 2003 sammanlagt 26347 invånare. År 1992 hade drygt 23900 personer hembygdsrätt, men antalet sådana ålänningar med hembygdsrätt som är bosatta på Åland är förmodligen mindre, kanske omkring 23000. Någon exakt uppgift om förhållandet mellan på Åland bosatta innehavare av hembygdsrätt och så kallade bortaålänningar existerar inte.

En persons hemkommun ändras inte om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av 1) arbetsuppgifter, studier eller sjukdom, eller någon annan med dessa jämställbar orsak, som varar högst ett år, 2) vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden, 3) vistelse till sjöss såsom sjöfolk, 4) avtjänande av straff i straffanstalt, 5) medlemskap i riksdagen eller statsrådet eller ett offentligt förtroendeuppdrag, eller 6) fullgörande av värnplikt eller civiltjänst. På grund av att hemkommun i övriga fall av flyttning relativt lätt ändras, bör individen vara medveten om att det samtidigt innebär en ändring av den ort i vilken den kommunala rösträtten utövas och i vilken skyldigheten att betala kommunalskatt uppstår.

Den på Åland bosatta individens juridiska status definieras således genom fyra olika grunder för medlemskap i samhället, nämligen kommunmedlemskap, hembygdsrätt, finskt medborgarskap och EU-medborgarskap. Alla dessa kategorier är också centrala i bestämmandet av delaktighet i samhällliga processer.

### 3. DELTAGANDE

#### 3.1. DELTAGANDE GENOM VAL OCH FOLKOMRÖSTNINGAR

Ålänningarnas deltagande i de offentliga samfundens beslutsfattande innefattar fyra olika nivåer av utövning av offentlig makt, nämligen landskapet, den kommunala nivån, riksnivån och EU. Av dessa framstår de två förstnämnda som de mest betydelsefulla, sannolikt av den orsaken att de har sin rot i Ålandsöverenskommelsen, medan den europeiska nivån kanske upplevs som den mest avlägsna. Deltagande i församlingarnas verksamhet och den kyrkliga organisationen på Åland behandlas inte i detta sammanhang, dels för att denna dimension inte omfattas av Ålandsöverenskommelsen, dels för att kyrkolagen och annan lagstiftning angående religionssamfunden enligt SjL 27 § 25 punkten hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

De två former för deltagande i beslutsfattande som är relevanta i detta sammanhang är deltagande genom val och genom folkomröstning. Utgångspunkten för deltagande genom val utgörs av GL 14 § enligt vilken varje finsk medborgare som har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga val och varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år har rätt att rösta i kommunalval. Med undantag av rösträttsåldern har den allmänna rösträtten bland medborgare gällt för de statliga valens del sedan 1906 och för kommunalvalens del sedan 1917. I detta avseende kan även hänvisas till 5 § i den 1920 års självstyrelselag som föreskrev att "landstingets medlemmar skola utses genom omedelbara, proportionella, hemliga val, och skall rösträtten vara allmän och lika för män och kvinnor som fyllt tjuguet år". Utgångspunkten för den allmänna rösträtten i landstingsval utgjordes således av den första självstyrelselagens 2 § som definierade landskapet Ålands befolkning som de personer, vilka var mantalskrivna i någon av landskapets kommuner. Då 1920 års självstyrelselag föreskrev i 9.2 § 7 punkten att grunderna för kommunal rösträtt hör till rikets lagstiftningsbehörighet, kan man anta att de för hela riket tillämpliga reglerna om deltagande i kommunalval gällde även på Åland. Landskapet Ålands självstyrelse omfattade alltså endast landskapsnivån, inte den kommunala nivån.

I detta avseende innebar Ålandsöverenskommelsen och dess förverkligande genom garantilagen en klar förändring i rättsläget genom att i punkt 4 föreskriva

en begränsning av rösträtten både i kommunalval och landstingsval till personer som uppfyllde vissa tilläggs kvalifikationer.

“4. Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter (*droit de suffrage communal et provincial* – MS) förrän fem år efter det de förvärvat hemortsrätt (lagliga bo och hemvist – MS) på öarna. Såsom inflyttad i denna mening skall icke anses en person, som tidigare under minst fem år ägt hemortsrätt (lagliga bo och hemvist – MS) på Ålandsöarna.”

Dessa tilläggs kvalifikationer intogs i den s.k. garantilagens (FFS 189/1922) 3 §. I lagrummet bestämdes att en finsk medborgare som inflyttar till landskapet Åland “erhåller kommunal rösträtt och rösträtt vid val till landstinget först efter det han under fem år där haft laga bo och hemvist”. Denna regel skulle emellertid inte tillämpas på en person som tidigare under lika lång tid haft sitt laga bo och hemvist i landskapet.

Man kan naturligtvis fråga sig om rösträttsbestämmelsen endast skulle avse kommunalval och landstingsval. Den inhemska bestämmelsen i lag fokuserade uteslutande på val och lämnade rösträtten vid eventuella folkomröstningar oreglerad. Däremot kan man säga att Ålandsöverenskommelsens 4 punkt kunde inbegripa även folkomröstningar i och med att man med “*droit de suffrage communal et provincial*” kan avse kommunal och provinsiell rösträtt i allmänhet utan att identifiera någon av de två huvudsakliga formerna för deltagande i beslutsfattandet, dvs. val och folkomröstning. Ordalydelsen i självstyrelselagen av år 1920 och garantilagens av år 1922 förefaller därför något snävare än Ålandsöverenskommelsens ursprungliga formulering.

Den omständigheten att denna självstyrelselag inte föreskrev något om folkomröstning är naturlig mot den bakgrunden att den år 1919 antagna regeringsformen för Finland baserade sig helt på representativt beslutsfattande och att bestämmelserna om beslutande kommunal folkomröstning i kommunallagstiftningen av år 1917 upphävdes i sin helhet i början av år 1919. Efter inbördeskriget i början av år 1918 verkar man medvetet ha gått in för representativt beslutsfattande. På ett mera spekulativt plan kan man konstatera att avsaknaden av folkomröstningsinstitutet i självstyrelselagen av år 1920 samtidigt antydde att Ålands befolkning inte åtminstone direkt kunde utnyttja denna formella mekanism för att möjligen försöka utöva sitt självbestämmande på det sätt som principen om självbestämmande förutsåg efter det första världskriget.

Det att Ålandsöverenskommelsen och självstyrelselagen fäster uppmärksamhet vid kommunal- och lagtingsval framhäver betydelsen av ålänningarnas politiska deltagande. Enligt Sjl 9 § får i val av lagtingets ledamöter och kommunernas fullmäktige och när övriga förtroendevalda inom landskaps- och kommunalförvaltningen utses endast den delta som har hembygd rätt. Till dessa uppdrag är

dessutom endast de personer valbara som har hembygd rätt. Till dessa delar kan Sjl 9 § t.o.m. uppfattas som ett undantag till GL 6 § om jämlikhet och t.o.m. till GL 14 § om rätt till deltagande: det är inte medborgarskapet som avgränsar deltagandet i utövningen av den lagstiftande makten på Åland, utan den mera begränsade hembygd rätten.

Om införande av kommunal rösträtt i vissa fall stadgas emellertid i Sjl 67.1 § mom. Enligt detta lagrum medges under de förutsättningar som anges i landskapslag finska medborgare som saknar hembygd rätt samt danska, isländska, norska och svenska medborgare rösträtt och valbarhet vid val av förtroendevalda inom kommunalförvaltningen. Sådan rösträtt kan enligt 2 mom. på samma sätt medges medborgare i andra stater. Beslut om antagande av en landskapslag som avses ovan skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Den landskapslag som stiftats med anledning av denna bestämmelse är landskapslag om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygd rätt (63/1997). Enligt denna lag innehåller rösträtt och valbarhet i kommunalval i landskapet Åland även av den som, med avvikelse från bestämmelserna i Sjl 9.1 §, “inte har åländsk hembygd rätt men som under de tre åren närmast före valåret utan avbrott haft en kommun i landskapet som sin hemkommun och som uppfyller de övriga allmänna krav som gäller för rösträtt och valbarhet i kommunalval”. Bestämmelserna om deltagande på kommunal nivå på Åland är således inte begränsade till medborgare i de nordiska länderna och EU-länderna, utan omfattar alla personer, utlänningar såväl som finska medborgare, vilka uppfyller de uppställda kvalifikationerna.

Det principiellt sett intressanta med de utvidgade bestämmelserna om rösträtt och valbarhet i kommunalval är att de öppnar upp en central punkt i Ålandsöverenskommelsen, begränsningen av den kommunala rösträtten för andra än dem som innehar hembygd rätt. Uppenbarligen är det möjligt att med lagtingets och därmed ålänningarnas eget medgivande införa dylika bestämmelser i självstyrelselagen och därmed begränsa området för de garantier som ingick i den ursprungliga Ålandsöverenskommelsen av år 1921. Ålandsöverenskommelsen är alltså inte någon i sten huggen samling orubbliga principer om ögruppens styrelse. Den EG-rättsliga dimensionen blev naturligtvis tvingande i och med Ålands anslutning till EU tillsammans med Finland den 1 januari 1995, och eftersom EG-fördraget tillerkänner EU-medborgare kommunal rösträtt i sin hemkommun och då denna omständighet inte ingår i Ålandsprotokollet som ett undantag, blev Ålands lagting skyldigt att harmonisera bestämmelserna om kommunal rösträtt med de direktiv av EG:s råd som ger närmare bestämmelser om frågan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rådets direktiv 94/80/EEC av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för sådana unionsmedborgare bosatta i medlemsstat vars medborgare de inte är (Council Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals) (se avsnitt 3.4. nedan).

Betydelsen av rätten till politiskt deltagande framhävs också av att den rätten utgör en mänsklig rättighet. En bindande folkrättslig regel om val till lagstiftningsorganet ingår i artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska människorättskonventionen,<sup>2</sup> i vilken de "höga fördragsslutande parterna förbinder sig att anordna fria och hemliga val med skäligen mellanrum under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen". Enligt den tolkning av detta fördragsrum som europeiska människorättsdomstolen och den tidigare europeiska människorättskommissionen kommit med avser artikel 3 i första tilläggsprotokollet även sådana lagstiftningsorgan som i enlighet med den nationella statsförfattningen upprättats på regional nivå och som har egen lagstiftande makt.<sup>3</sup> Tolkningen täcker således även val av lagtinget på Åland. Däremot gäller artikel 3 i första tilläggsprotokollet inte folkomröstningar och inte heller kommunalval. Tolkningen av fördragsrummet har sedan 1960-talet i själva verket ändrat bestämmelsens konkreta uttryck till att betyda att varje medborgare i en stat som är part till europeiska människorättskonventionen har rätt att rösta och ställa upp som kandidat i fria och hemliga val som anordnas med skäligen mellanrum under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen. Från att ursprungligen ha fokuserat på statens skyldighet att ordna val har tolkningen alltså ändrat normen till en individuell rättighet för varje medborgare. Med stöd av denna egenskap kan bestämmelsen även utgöra en grund för individuella klagomål till europeiska människorättsdomstolen (om fördrag och internationella ärenden, se avsnitt 6.6. nedan), vars avgöranden har en bindande karaktär i förhållande till den praxis som gett upphov till ett framgångsrikt klagomål.

Artikel 25, punkt a, i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter stöder både val och folkomröstningar som former för deltagande genom att stipulera att medborgare har rätt att delta i handhavandet av offentliga angelägen-

<sup>2</sup> Europarådets konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt tilläggsprotokollen till konventionen (införlivad genom lag FFS 438/1990 och förordning 439/1990; den svensk- och franskspråkiga texten är publicerad i FördrS 18/1990). Lagen och förordningen avser tilläggsprotokollen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 och 8. Eftersom konventionen gäller frågor som enligt självstyrelselagen är hänförliga till Ålands lagtings lagstiftningsbehörighet, har lagtingets bifall inhämtats till att konventionen träder i kraft i landskapet. Lagtinget gav sitt bifall 27.4.1990.

<sup>3</sup> *Moureaux and others v. Belgium*, Eur. Comm. HR, Application 9267/81, D.R. 33, para. 64, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, vol. 113. Det senare fallet gäller bestämmelsens tillämpning på det flamiska regionalrådet i distriktet Halle-Vilvoorde i Belgien. I detta fall var klagandena ett antal franskspråkiga väljare i Halle-Vilvoorde. Klagandena hävdade att de bestämmelser enligt vilka regionalrådets medlemmar måste avge sin ed på flamiska i praktiken hindrade distriktets franskspråkiga befolkning från representation i regionalrådet. Enligt den Europeiska människorättsdomstolen hade de franskspråkiga väljarna rätt att på lika villkor som de flamiskspråkiga rösta i valen. Domstolen fann därför inget mot artikel 3 i Protokoll I till Europakonventionen, framför allt när grunden till den belgiska vallagstiftningen utgjordes av en önskan att hantera en situation som inbegrep en risk för statens enhet. Situationen på Åland skiljer sig från den i Halle-Vilvoorde såtillvida, att finska medborgare som saknar hembygdsvärdighet – måhända på grund av bristfälliga kunskaper i svenska – inte har rätt att delta i åländska regionala val.

heter direkt eller genom fritt valda ombud.<sup>4</sup> Det representativa beslutsfattandet förefaller i ljuset av artikel 25 vara det primära, i varje fall med stöd av den operationalisering av sättet för förmedling av folkets vilja som ingår i MP-konventionens artikel 25, punkt b. Enligt detta fördragsrum skall varje medborgare "äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som angetts i artikel 2 och utan oskäliga inskränkningar"<sup>5</sup> (...) "välja och bli vald, vid periodiska och hederliga val, för rättade på grundval av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck". MP-konventionens artikel 25 är tämligen omfattande till sin natur i och med att den gäller deltagande i handhavandet av offentliga angelägenheter i allmänhet, dvs. på olika nivåer av beslutsfattande (statlig, regional och kommunal nivå) och inom olika samhällsfunktioner.

Ålandsöverenskommelsen från år 1921 är alltså inte ensam om att betona betydelsen av politiskt deltagande, utan den betydelsen framhävs också i bl.a. olika internationella människorättsnormer av bindande karaktär. Förhållandet mellan dessa bindande internationella normer som tillkommit efter andra världskriget och den från 1921/1922 härstammande avgränsningen av rösträtten i lagtingsval genom kravet på hembygdsvärdighet kan upplevas som komplicerat. Denna fråga upptas till närmare granskning på ett allmänt plan nedan (se avsnitt 6.6. nedan). I detta skede kan dock konstateras att Ålandsöverenskommelsens föreskrifter om deltagande i val kunde uppfattas som en specialreglering (*lex specialis*) inom området för mänskliga rättigheter som åsidosätter de allmänna människorättsbestämmelserna om deltagande (*lex generalis*). Ytterligare kan det tänkas att man med hänvisning till objektiva och berättigade (eller godtagbara) grunder kan motivera ett specialarrangemang av detta slag.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Se lagen (FFS 107/1976) och förordningen (FFS 108/1976) om bringande i kraft av internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av det därtill fogade fakultativa protokollet och den svensk- och franskspråkiga texten i FördrS. 8/1976. Åland har inte gett sitt bifall till MP-konventionen. Angående Finlands internationella fördrag och deras förhållande till Åland, se avsnitt 6.2. nedan. Det bör påpekas att hänvisningen till direkt deltagande i MP-konventionens 25 artikel tolkas väldigt extensivt och innefattar också andra former för deltagande än deltagande genom folkomröstning.

<sup>5</sup> Vad en oskälig inskränkning kunde vara antyds genom den tolkningspraxis som FN:s människorättskommitté utvecklade. Se t.ex. Hinz & Suksi 2002, *passim*. MP-konventionens artikel 2 innehåller följande påbud: "1. Varje konventionsstat förpliktar sig att respektera och att tillförsäkra envar, som befinner sig inom dess område och är underkastad dess jurisdiktion, de i denna konvention inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. (...)"

<sup>6</sup> Se t.ex. avgörandet av FN:s människorättskommitté i fallet *Gillot et al. v. France* (Comm. No. 932/2000; beslut av den 15 juli 2002) där lagstiftningen angående folkomröstning om självbestämmande, dvs. självständighet, för Nya Kaledonien, som för närvarande hör till Frankrike, avgränsade de röstberättigade på ett med Åland jämförbart sätt och där människorättskommittén konstaterade att ingen omständighet i fallet bröt mot någon bestämmelse i MP-konventionen.

## 3.2. LAGTINGSVAL

## 3.2.1. Lagtingets grundstruktur

Landskapet Ålands befolkning företräds i fråga om självstyrelsen av Ålands lagting. Denna bestämmelse i Sjl 3.1 § framhäver tanken om den högsta beslutsfattarens representativa karaktär.<sup>7</sup> Då lagtingets uppgift är att stifta lagar och då Sjl 3.2 § stipulerar att landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under landskapsregeringen, kan man konstatera att bestämmelsen samtidigt utgör ett delvist uttryck för maktfördelningsprincipen. Den lagstiftande och verkställande makten identifieras och ges åt två olika organ, lagtinget respektive landskapsregeringen. I och med att rättskipningen med stöd av Sjl 27 § 23 punkt hör till rikets lagstiftningsbehörighet och då det domstolsväsende som skall tillämpa landskapslagstiftningen följaktligen är oberoende både i förhållande till lagtinget och landskapsregeringen,<sup>8</sup> kan man anse att maktfördelningsprincipen utgör en grundval på vilken utövningen av den åländska offentliga makten baserar sig. Inom maktfördelningsprincipen förverkligas representativiteten i förhållande till lagtinget, medan detta i sin tur utser landskapsregeringen.

Den representativitet som självstyrelselagen avser är representativitet i förhållande till landskapet Ålands befolkning. Eftersom rösträtten och valbarheten i lagtingsvalen är beroende av hembygdsrätten kan man anse att den befolkning som avses i Sjl 3.1 § inbegriper de personer som innehar hembygdsrätt. Denna befolkning utgör drygt 90 % av de på Åland bosatta personerna.

Det lagting som representerar Ålands på detta sätt avgränsade befolkning består enligt lagtingsordningen för landskapet Åland (11/1972) av trettio ledamöter. Detta antal fastställdes redan år 1920<sup>9</sup> och betyder i dagens läge att ett mandat i lagtinget företräder matematiskt sett 797 personer med hembygdsrätt. Detta tal är synnerligen lågt då man beaktar det faktum att organet som väljs är ett lagstift-

<sup>7</sup> Enligt Ny självstyrelselag för Åland, s. 92, kan det i anslutning till självstyrelsen uppstå behov att ta ställning till sådana frågor som inte rör i självstyrelselagen avsedda självstyrelseärenden, men som tangerar självstyrelsens grunder eller landskapets behörighetskrets. Även i sådana situationer bör lagtinget utnyttja landskapets talerätt. Bestämmelsen inverkar dock inte på den i självstyrelselagen etablerade behörighetsfördelningen mellan självstyrelsemyndigheterna eller mellan dessa och riksmyndigheter. Möjligen kunde t.ex. demilitariserings- och neutraliseringsfrågor höras till dylika utanför självstyrelselagens behörighetsfördelning fallande ärenden som lagtinget med hänvisning till Sjl 3.1 § har rätt att framföra. Såsom ovan anförts (se avsnitt 1.3. ovan) är dock förhållandet mellan självstyrelsen å ena sidan och demilitariserings- och neutraliseringsfrågorna å andra sidan tämligen tunt.

<sup>8</sup> Det bör dock noteras att när statstjänster, vilka även domartjänster är, besätts i landskapet så skall enligt Sjl 30 § 1 punkten särskild betydelse tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet. De två kriterierna skall enligt RP 73/1990, s. 80, "betraktas som tilläggsmeriter i en situation där sökandena i övrigt är i stort sett lika meriterade". Kriterierna är alltså inte i GL 125.2 § avsedda självständiga tjänsteutnämningsskäl och inte heller i lag etablerade särskilda utnämningsskäl, utan äger tillämpning endast i en situation där de främsta sökandena är likvärdiga och ett avgörande bör träffas om vem av dem som skall väljas.

<sup>9</sup> Se 1 § 2 punkten lag angående bringande i verkställighet av lagen om självstyrelse för Åland (125/1920): "representanter skola väljas till ett antal av trettio".

ningsorgan.<sup>10</sup> Den enskilda ålänningen befinner sig i detta avseende mycket nära den lagstiftningsmakt som antar för individen bindande normer. I detta avseende kan representativiteten anses vara mycket bra.<sup>11</sup>

Valförfarandet med avseende på lagtingsval sköts enligt landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (39/1970) av en valorganisation som utgörs av centralnämnden för lagtingsvalet samt kommunala centralnämnder, valnämnder och valbestyrelser. Alla dessa består av förtroendevalda tillsatta av landskapsregeringen respektive kommunfullmäktige. Ordinarie lagtingsval och kommunalval förrättas samtidigt i varje röstningsområde den tredje söndagen i oktober månad det år som utgör valåret, dvs. vart fjärde år. Den ordinarie valperioden för både lagtinget och kommunfullmäktige är således sammanfallande, vilket även betyder att de röstberättigade har två olika val att förrätta vid samma tidpunkt. Det är dock att märka, att de röstberättigades krets är snävare vid lagtingsval jämfört med kommunalval, eftersom grunden för rösträtten i det förstnämnda utgörs av innehavet av hembygdsrätt, medan grunden för rösträtten utvidgats i kommunalval (se avsnitt 3.1. ovan och avsnitt 3.4. nedan).

Lagtingsledamöterna väljs för fyra år åt gången. Denna tidsbestämning uttrycker de tidsmässiga ramarna för lagtingets mandattid men bör inte uppfattas som helt absolut. I normala fall inleder ett nytt lagting sitt arbete den 1 november det år då ordinarie lagtingsval verkställts. En ledamots uppdrag gäller däremot från den dag han eller hon förklarats vald i fyra år till och med den 31 oktober det år, under vilket ordinarie val närmast skall verkställas. Uppdraget kan alltså pågå en något längre tid än fyra år, men den egentliga mandattiden och lagtingsledamotens aktiva verksamhetsperiod är fyra år. Centralnämnden för lagtingsvalet utfärdar efter fastställandet av valets resultat med stöd av 65.1 § landskapslag om lagtingsval och kommunalval (39/1970) fullmakter åt de valda lagtingsledamöterna. Dessa fullmakter skall med stöd av 18 § lagtingsordningen kl. 15.00 sista vardagen före den dag på vilken lagtinget efter val första gången skall sammankomma företes för den eller dem som landshövdingen förordnat att granska fullmakterna. En med stöd av de godkända fullmakterna sammanställd alfabetisk förteckning över de befullmäktigade ledamöterna skall senast kl. 12.00 följande dag tillhandahållas lagtinget. Ifall fullmakten inte godkänns eller om en anmärkning mot en ledamots behörighet görs under lagtingets verksamhet, bör lagtinget pröva fullmaktens giltighet, förutsatt att valbesvär i samma fråga inte prövas eller att besvärstiden inte mera löper. Den dag den nya valperioden vidtar, dvs. den 1 november, samlas ledamöterna till plenum kl. 12.00 i Mariehamn, om inte annan mötesplats bestämts av presidiet med stöd av särskilda omständigheter.

Trots att den reguljära valcykeln fokuserar på lagtingsval vart fjärde år under det s.k. valåret, utesluter lagstiftningen inte möjligheten att det sittande lag-

<sup>10</sup> Som jämförelse kan nämnas att ett mandat i riksdagen representerar cirka 25600 medborgare.

<sup>11</sup> Om deltagande på Åland i historisk belysning, se Wrede, C. 1981 (a), *passim*; Wrede, C. 1981 (b), *passim*.

tingets mandatperiod avslutas innan följande reguljära val. Med stöd av Sjl 15 § kan nämligen republikens president efter samråd med lagtingets talman upplösa lagtinget och förordna om nyval. I förarbetena till självstyrelselagen beskrivs detta förfarande som en möjlighet för republikens president att vädja till landskapets befolkning.<sup>12</sup> Det är då uppenbarligen fråga om situationer där den politiska processen hamnat i ett dödläge som endast kan lösas genom att en ny lagtingsammansättning tas fram. Förordnandet av nyval bör således uppfattas som en exceptionell åtgärd. I ett sådant fall skall lagtinget efter nyval sammankomma till session på första dagen i den kalendermånad som begynner näst efter 90 dagar från upplösningen. Det nya lagting som valts skall då i enlighet med 2.3 § lagtingsordningen sitta t.o.m. den 31 oktober under följande valår, dvs. det år under vilket ordinarie val närmast verkställs. Om nyval föranstaltas under valåret skall lagtinget dock sitta i fyra år ända till följande valår, då ordinarie val ordnas i oktober och en ny lagtingsammansättning inleder sitt arbete den 1 november. Lagtinget har inte utnyttjat den i Sjl 15 §, andra satsen, erbjudna möjligheten att definiera ramarna för sin egen upplösning, utan upplösningen av lagtinget är en åtgärd som kan vidtas av presidenten under ovannämnda förutsättningar.<sup>13</sup>

Självstyrelselagen innehåller ingen bestämmelse om det valsysteem genom vilket lagtinget skall väljas. I princip kunde man alltså tänka sig såväl majoritets- som proportionellt val. Lagtingsvalen skall emellertid enligt 3.1 § Lagtingsordningen vara proportionella. Dessutom bildar landskapet Åland en valkrets i lagtingsvalen. Det proportionella valsättet förverkligas genom 62 §, 63 § och 64 § landskapslag om lagtingsval och kommunalval, som föreskriver en mandatfördelning mellan kandidatlistorna enligt d'Hondts metod. Denna metod genom vilken proportionaliteten i valkretsen uppstår är uppkallad enligt namnet på den person som utvecklade metoden, d'Hondt.

Den d'Hondtska metoden utgör innehållet i vallagens ovannämnda bestämmelser.<sup>14</sup> Enligt dessa skall den inbördes ordning i vilken kandidaterna för en kandidatlista som inte hör till något valförbund och kandidaterna på en lista för ett valförbund bestämmas enligt deras personliga röstetal. De olika kandidaterna tilldelas jämförelsetal så att den första kandidaten erhåller kandidatlistans hela röstetal, den andra kandidaten hälften därav, den tredje en tredjedel, den fjärde en fjärdedel, och så vidare. Är flera röstetal eller jämförelsetal lika stora avgörs deras inbördes ordningsföljd genom lottning. Avslutningsvis skrivs alla kandidaters namn i den ordning efter fallande röstetal som deras jämförelsetal anger och av kandidaterna i denna förteckning väljs så många kandidater, räknade från seriens början, som i valet skall väljas till lagtingsledamöter. Detta valsätt innebär att man i viss

<sup>12</sup> RP 73/1990, s. 63.

<sup>13</sup> Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 94, skulle dylika av lagtinget i landskapslag antagna regler om upplösning av lagtinget innebära att presidentens och lagtingets rätt att upplösa lagtinget blir likställda.

<sup>14</sup> Denna metod tillämpas också i kommunalval samt riksdags- och Europaparlamentsval.

mån minimerar risken för att enskilda röstareshörsel helt tappas bort. Även om den kandidat som fått rösterna inte blir invald, bidrar rösterna i alla fall till det antal röster som kandidatlistan eller valförbundet får. Det är endast rösterna för de listor och valförbund som inte får kandidater invalda i lagtinget som så att säga går förlorade.

### 3.2.2. Valprinciper

Lagtingsvalets förverkligande styrs av ett antal övergripande regler, vilkas innehåll konkretiseras i landskapslag om lagtingsval och kommunalval. Dessa valbestämmelser föreskriver med utgångspunkt i Sjl 13 § att lagtingsvalen skall vara omedelbara och hemliga där rösträtten är allmän och lika för alla röstberättigade. Ett motsvarande stadgande ingår i 3 § Lagtingsordningen, enligt vilken ledamöterna i lagtinget utses genom omedelbara, proportionella och hemliga val i vilka de röstberättigade har lika rösträtt. Dessutom förbjuds utövning av rösträtt genom ombud, vilket betyder att varje röstberättigad bör rösta personligen.

I ett omedelbart lagtingsval påverkar den röstades röst mandatfördelningen i lagtinget direkt utan att platserna i lagtinget berörs av någonting som skulle ställa sig mellan väljaren och mandatet. Den röstande väljer mellan olika kandidater och röstar direkt på den person som den röstande önskar att bli invald. Ett indirekt sätt att välja det lagstiftande organet kan sägas ha existerat i Finland under autonomitiden fram till 1906, då ständer med relativt begränsat medlemskap inom sig valde lantdagsrepresentanterna för medverkan i lagstiftningsarbetet. I den situationen ställde sig ständerna mellan individerna och lantdagen och antog funktionen som en förmedlande korporation som kollektivt uttryckte sin röst i lagstiftningsarbetet. Direkt val är emellertid numera ett naturligt förfarande och hänvisas till även i de olika människorättsdokument som reglerar politiskt deltagande, såsom artikel 21 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna av år 1948 och artikel 25 i konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna. Valens direkta karaktär är en följd av tillämpningen av bestämmelserna i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval beträffande röstning och sammanräkning av de avgivna rösterna samt om fastställandet av valresultatet och utfärdandet av fullmakter för dem som blivit invalda i lagtinget av centralnämnden för lagtingsvalet (vallagens 38–73 §§).

Valhemligheten är en av de bäst etablerade principerna i anslutning till politiskt deltagande t.ex. på den folkrättsliga nivån. Valhemligheten är också en självklarhet inom ramen för det finländska valsysteem. Landskapslagen om lagtingsval och kommunalval understryker den i självstyrelselagen uttryckta regelns tyngd genom att i 39a.3 § föreskriva att valsekeln till sin beskaffenhet skall vara sådan att valhemligheten tryggas och att i 45 § föreskriva att anteckningen på valsekeln bör

göras innanför valskärmen. Ändringarna i befolkningsstrukturen har dock lett till att det uppstått en del mycket små röstningsområden där det kan vara svårt att bevara valhemligheten. Av den orsaken ingår i vallagens 49a § bestämmelser om att rösträkning i sådana fall skall ske vid den kommunala centralnämnden och inte vid valnämnden i ett röstningsområde som inbegriper färre än 50 röstberättigade. Trots grundsatsen om valhemlighet blir vallängderna med uppgifter om vem som röstat offentliga dokument efter att valförrättningen avslutats i enlighet med vallagens 18.5 §. Valhemligheten garanteras alltså i främsta rummet av den myndighetsorganisation som arrangerar valet, förtidsröstning inför en valförrättare vid Posten på Åland inbegripen.

Mot denna bakgrund kan man fråga sig om bestämmelserna om brevröstning i vallagens 54e § står i samklang med principen om valhemlighet. Enligt vallagens 50.2 § skall nämligen också en sådan röstberättigad som på grund av vistelse utanför landskapet eller som till följd av sjukdom eller handikapp inte kan rösta i vallokal under valförrättningen eller vid ett allmänt förtidsröstningsställe få utöva sin rösträtt. Eftersom Åland inte har officiella "beskickningar" i utlandet eller riket har man nödgats finna praktiska lösningar för införlivandet av s.k. bortalänningar och personer som arbetar på åländska fartyg i de val som äger rum i landskapet. Den lösning som etableras i vallagens 54e § är brevröstning, dvs. ett arrangemang genom vilket den röstberättigade kan beställa valmaterialet till sig. Bestämmelsen föreskriver att den röstberättigade efter avslutad röstning skall genom postens förmedling skicka den i två kuvert inneslutna valsedel till den kommunala centralnämnden eller på annat sätt tillställa den i två kuvert inneslutna valsedel till den kommunala centralnämnden. Enligt vallagens bestämmelse skall den röstande, med bevarande av valhemligheten, göra anteckning på valsedeln och därefter innesluta den hopvikt i ett valkuvert.

Även om förfarandet inte kanske förorsakat praktiska problem<sup>15</sup> kan vissa principiella observationer framställas. Röstningen sker här inte inför myndigheter som bevakar valhemlighetens bevarande, utan den sker mera privat under förhållanden där valhemligheten inte kan garanteras. Valförrättningen sker i dessa brevröstningsfall således inte i sin helhet inför personal som står under straffrättsligt tjänstemannaansvar. En annan fråga uppstår av att valsedlar ges ut från den offici-

<sup>15</sup> Ls. framst. nr 33/1986-87, s. 9, fångar upp denna dimension: "En nackdel med systemet bör å andra sidan anses vara att röstningen inte sker inför myndighet. Det har således inte varit möjligt att förhindra att röstande utsätts för påverkan vid röstningen." Landskapsstyrelsen ansåg i sin framställan att de olika i framställan nämnda nackdelarna skulle föranleda införandet av ett helt nytt system för förtidsröstning. Lagtingets lagutskott var emellertid av annan åsikt och framförde i sitt betänkande nr 16/1986-87 att förfarandet med brevröstning "skiljer sig från övrig förtidsröstning såtillvida att valsedeln inte stämplas i detta skede, att röstningen inte sker inför någon företrädare för myndighet och att den röstande själv skall fylla i följbrevet. Eventuella olägenheter uppvägs dock enligt utskottets åsikt av önskemålen att skapa ett förtidsröstningssystem som möjliggör för största möjliga väljarkategorier att delta i valet." Den centrala motiveringen för brevröstning som en form av förtidsröstning förefaller ha varit att man inte med lätthet kunde ordna med förtidsröstning i landskapsval för åländska sjömän på finska fartyg och att det var omöjligt att åstadkomma förtidsröstning på utländska fartyg.

ella myndighetsorganisationen och kontrolleras inte under valförfarandets varje skede av valmyndigheter. Därtill kan brevröstningsförfarandet öppna möjligheter till köp eller försäljning av röster, något som lagtingsordningens 4.2 § för sin del belägger med straff om förlust av rösträtten i sex år. Däremot borde möjligheten att rösta flera gånger under samma val genom användning av poströstning, annan förtidsröstning och röstning i vallokalen förhindras av bestämmelser i vallagens 17 § och 55.3 §. De förpliktigar valmyndigheterna – i praktiken den kommunala centralnämnden – att i vallängden anteckna att den ifrågavarande personen redan röstat genom någon av de till buds stående förhandsröstningsmekanismerna.

Med allmän rösträtt avses vanligtvis att rösträtten endast är beroende av sådana allmänna förutsättningar, t.ex. ålder, som individerna normalt besitter och som inte medger diskriminatoriska skillnader mellan individerna. Även om den allmänna rösträtten är explicit föreskriven kommer rösträttens allmänna karaktär mera konkret till uttryck i vallagens 8.1 §. Enligt detta lagrum skall valregistermyndigheten upprätta ett sådant rösträttsregister som omfattar varje person som enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet och hembygdsrättsregistret är röstberättigad i de kommande valen. Såsom redan antydde ovan är denna bestämmelse speciell p.g.a. att den gör rätten att rösta i lagtingsval beroende av hembygdsrätt. Rösträtten i lagtingsval är alltså allmän inom den grupp individer som innehar hembygdsrätt. Det är egentligen här, i anslutning till allmän rösträtt, som Ålandsöverenskommelsens rösträttsbegränsning och dess konkretisering i Sjl 9.1 § och lagtingsordningens 4.1 § kommer till uttryck: rösträtten är allmän bland de 18 år fyllda innehavarna av hembygdsrätten.

Samma koppling till hembygdsrätten gäller enligt vallagens 8.3 § inte sedan 1997 för val på kommunal nivå. I själva verket opererar 8.3 § med tre olika kategorier röstberättigade i de åländska valen när den anger det sätt på vilket hemkommun, åländsk hembygdsrätt det val i vilket personen har rösträtt skall anges i rösträttsregistret:

- 1) Personen har åländsk hembygdsrätt och har sin hemkommun i landskapet. Personen har rösträtt i båda valen.
- 2) Personen har åländsk hembygdsrätt men har inte sin hemkommun i landskapet, varvid stället hans senaste hemkommun i landskapet eller hans folkbokföringskommun enligt lagen om hemkommun och det röstningsområde han senast tillhört antecknas. Personen har rösträtt i lagtingsvalet.
- 3) Personen saknar åländsk hembygdsrätt men har sin hemkommun i landskapet och har rösträtt i kommunalvalet enligt landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (63/1997). Därvid antecknas personens hemkommun, från vilken tidpunkt han utan avbrott haft en kommun i landskapet som sin hemkommun och hans medborgarskap, om han inte är finsk medborgare.

Lagtingsordningens 4.1 § innehåller bestämmelsen om att varje innehavare av hembygdsrätten som är aderton år är röstberättigad, dock med den specifikationen

att denna ålder måste ha uppnåtts senast på valdagen. Den allmänna myndighetsåldern är således utslagsgivande för rösträtten. Eftersom gränsen 18 år etableras i lagtingsordningen, blir t.ex. en eventuell sänkning av denna åldersgräns till t.ex. 16 år beroende av en ändringsprocess som berör självstyrelsens konstitution och som därför inbegriper kvalificerad majoritet (se avsnitt 10.1.4. nedan). Beslutet om ändring av lagtingsordningen skall nämligen med stöd av dess 74.4 § fattas på sätt som etableras i lagtingsordningens 55 §, dvs. i tredje behandlingen med understöd av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Rösträtten konkretiseras genom bestämmelserna i vallagens 8 § om upprättandet av ett rösträttsregister, i vilket varje sådan person införs som enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet är röstberättigad i det kommande valet. Efter att eventuella ändringar i rösträttsregistret vidtagits, vinner registret enligt vallagens 16.1 § laga kraft den sextonde dagen före valdagen klockan 12. Detta laga kraft vunna register skall sedan följas oförändrat vid valet. Vid lagtingsvalet år 2003 var sammanlagt 18968 personer röstberättigade. Valdeltagandet har på Åland under de senaste tre decennierna varit relativt lågt och har varierat mellan 60 % och 65,9 %.<sup>16</sup> Vid lagtingsvalet år 2003 uppgick valdeltagandet till 67,6 % av de röstberättigade<sup>17</sup> och antyder att valdeltagandet som bäst genomgår en svag ökning.

För förverkligandet av den allmänna rösträttigheten är landskapsregeringen i princip valregistermyndighet på Åland, men en del av denna funktion har genom en överenskommelseförordning överlåtits åt befolkningsregistercentralen. Röst-rättsregistret beställs av landskapsregeringen från befolkningsregistercentralen med stöd av landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (39/1970) 7a § och rikets förordning om skötsel av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande kommunala folkomröstningar i landskapet Åland (FFS 375/1999; 24/1999). Genom denna överenskommelseförordning antagen med stöd av Sjl 32.1 § och den beställning av till lagtings- och kommunalval anslutna registertjänster som landskapsregeringen med stöd av ett avtal gör från befolkningsregistercentralen datakörs hembygdsrättsregistrets uppgifter mot befolkningsregistret. Landskapsregeringen överlåter hembygdsrättsregistret åt befolkningsregistercentralen i ett bestämt dataformat som möjliggör att de uppgifter som registreras i befolkningsregistret kan kombineras med uppgifterna i hembygdsrättsregistret. På detta sätt uppstår ett rösträttsregister som är jämförbart med motsvarande register i allmänna val. Detta förfarande etablerar vem som har rösträtt vid lagtingsval, dvs. kontrollerar hembygdsrätten för dem som senast på valdagen uppnått rösträttsåldern. Detta registertekniska förfarande utesluter även personer som dött ur rösträttsregistret.

Med lika rösträtt avses att varje röstberättigad har möjlighet att avge samma antal röster och därmed påverka valets resultat på samma sätt. Detta framgår av

<sup>16</sup> Se även Wrede, C. 1981 (a), *passim*.

<sup>17</sup> Enligt centralnämndens för lagtingsval slutliga valresultat från lagtingsvalet den 19 oktober 2003.

vallagens 44 §, 45 § och 46 §, enligt vilka den röstande vid lagtingsval får med användning av en valsedel rösta på en kandidat som är upptagen i den slutliga sammanställningen av kandidatlistorna. Förbudet av utövning av rösträtten genom ombud i lagtingsordningens 3.3 § förstärker regeln om lika rösträtt och principen om "en person, en röst". Det är främst principen om lika rösträtt som rösträttsbegränsningen i lagtingsordningens 4.2 § försöker skydda. Enligt bestämmelsen innehåller rösträtt inte av den som uppfyller förutsättningarna för rösträtt (hembygdsrätt och 18 års ålder) och som genom domstols avgörande påförts en tidsmässig inskränkning av rösträtten. Om en person gjort sig skyldig till att vid lagtingsval ha köpt eller sålt en röst eller gjort försök därtill eller avgivit sin röst vid fler än ett tillfälle, kan domstolen döma personen förlustig sin rösträtt under sex års tid. Motsvarande straff kan bli aktuellt om någon genom våld eller hot stör valfriheten. Reglerna om lagtingsval innehåller alltså också en straffrättslig dimension.

### 3.2.3. Valbarhet och uppdraget som lagtingsledamot

#### 3.2.3.1. Valbarhet

Även om Ålandsöverenskommelsen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om valbarhet, kan man anse att de ursprungliga rösträttsbestämmelsernas föreskrifter om deltagande också inbegriper valbarhet, dvs. uppfyllandet av vissa kriterier för att en person skall kunna kandidera i lagtingsval och kommunalval samt att bli invald. De allmänna bestämmelserna om rösträtt kan således anses implicera något om valbarhet, som oftast är en egenskap hos en individ som förutsätter förekomsten av rösträtt. Om rösträtten i lagtingsval är allmän inom den grupp 18 år fyllda individer som innehar hembygdsrätt så är valbarheten något mera exklusiv genom att bestämmelserna om valbarheten förutsätter att även vissa andra kriterier är uppfyllda. Utgångspunkten i Sjl 9.1 § är att endast den som innehar hembygdsrätt är valbar till lagtinget.

I anslutning till konstaterandet i lagtingsordningens 5.1 § att valbarhet ägs endast av den som har rösträtt vid lagtingsval kompletteras självstyrelselagens valbarhetsregel i lagtingsordningen med kravet om att personen inte heller får stå under förmynderskap. Hänvisningen till förmynderskap bör anses innefatta s.k. juridisk omyndighet som bestäms i enlighet med lagen om förmyndarverksamhet (FFS 442/1999) av en allmän domstol, i första hand av tingsrätten. Genom en dylik mekanism överförs en persons rättshandlingsförmåga på en av domstolen utsedd intressebevakare. Detta kan med stöd av lagens 8 § ske i förhållande till en myndig person om denne på grund av sjukdom, störningar i de psykiska funktionerna, försvagat hälsotillstånd eller av någon annan motsvarande orsak saknar förmåga att bevaka sina intressen eller sköta sådana personliga eller ekonomiska

angelägenheter som kräver åtgärder. Trots att en sådan person förlorar sin valbarhet behåller han eller hon ändå sin rösträtt och kan alltså rösta i valet.

Vissa personers valbarhet till lagtinget är eller kan göras till föremål för inskränkningar. Den som av domstol dömts förlustig sin rösträtt till följd av överträdelse av valbestämmelserna förlorar enligt lagtingsordningens 4.2 § samtidigt sin valbarhet tills rösträtten igen inträder. Enligt lagtingsordningens 5.3 § kan en person som står i ett offentligt anställningsförhållande till landskapet eller en kommun i princip vidkännas begränsningar med avseende på uppdrag som ledamot av lagtinget.<sup>18</sup> Lagstiftningen som gäller på området utgår dock ifrån att en sådan person som valts till riksdagsledamot, lagtingsledamot eller medlem av landskapsregeringen har rätt till tjänstledighet under den tid uppdraget varar. Landskapslagen om tjänstledighet för uppdrag som riksdagsman, lagtingsledamot eller medlem av landskapsstyrelsen (44/1999) uppställer mandatperiodens längd som den övre gräns för vilken tjänstledigheten skall beviljas. En motsvarande bestämmelse om rätt till tjänstledighet för kommunalt anställda ingår i kommunallagens 62 §.

### 3.2.3.2. Upphörande och avbrytande av uppdraget som lagtingsledamot

Lagtingsordningens 5.2 § meddelar en allmän regel om upphörandet av uppdraget som lagtingsledamot. Uppdragets skötsel är kopplad till valbarheten, och om ledamoten förverkar sin valbarhet, upphör även dennes uppdrag som ledamot av lagtinget. De två sätt som kommer i fråga i detta sammanhang är förlust av hembygdsrätt och ställandet av personen under förmynderskap.

Därtill skall en sådan ledamot frånträda uppdraget som lagtingsledamot som blivit vald till lantråd eller till landshövding. Samma gäller i enlighet med 6.2 § lagtingsordningen en ledamot som valts till medlem eller ersättare i landskapsregeringen, dock endast för den tid som uppdraget i landskapsregeringen varar. För den tid som en ordinarie ledamot, som samtidigt är medlem i landskapsregeringen, innehar denna funktion sköts ledamotens uppdrag i lagtinget av en ersättare.

Uppdraget som lagtingsledamot kan också upphöra på andra sätt än de ovan nämnda. Lagtinget har i enlighet med lagtingsordningens 7 § möjlighet att befria ledamoten från uppdraget, förutsatt att ledamoten kan visa laga förfall eller annat skäl som lagtinget godkänner. Laga förfall torde i detta sammanhang betyda att ledamoten kan bestyrka en medicinsk orsak för oförmåga att sköta uppdraget som lagtingsledamot, medan uttrycket "annat skäl" ger lagtinget en bredare pröv-

<sup>18</sup> Se även Ls. framst. nr 11/2002–2003, s. 11. I själva verket identifierar samma lagrum en person, landshövdingen, vars politiska verksamhet sannolikt i någon mån begränsas av lagtingsordningen. Landshövdingen får nämligen inte tillträda uppdraget som lagtingsledamot förrän han eller hon frånträtt tjänsten som landshövding. Bestämmelsen har inte direkt med valbarhet att göra, men påverkar den indirekt.

ningsmarginal. Ett frihetsstraff är inte någon absolut grund för avbrytande av uppdraget som ledamot, utan utgångspunkten är den att även en ledamot som avtjänar frihetsstraff fortsätter i uppdraget, dock så att en ersättare inträder i hans eller hennes ställe för den tid som frihetsstraffet varar. Däremot kunde det tänkas att ett frihetsstraff är ett sådant "annat skäl" som ledamoten kan hänvisa till om han eller hon själv önskar avsluta sitt lagtingsuppdrag och anhåller om befrielse.

En lagtingsledamot kan också förverka sitt uppdrag. Lagtingsordningens 13.1 § uppräknar vissa situationer som kan leda till detta, nämligen att ledamoten inte finner sig i rätt tid till lagting eller uteblir utan lagtingets tillstånd och utan acceptabel orsak från sammanträde.<sup>19</sup> Det är alltså fråga om försummelse att sköta lagtingsuppdraget. Då förutsätts att lagtinget först tillgriper mildare medel, såsom beslut om att ledamoten går förlustig sitt arvode eller del därav. Först i det fall att ledamoten inte upptar sitt arbete i lagtinget på avsett sätt kan lagtinget genom beslut, fattat med enkel majoritet, förklara att ledamoten har förverkat sitt uppdrag.

Utgångspunkten är alltså klart den att den invalda lagtingsledamoten är skyldig att sköta sitt uppdrag. Denna utgångspunkt backas upp av bestämmelsen i lagtingsordningens 10 § om att en ledamot inte förfvägras att inställa sig vid lagting och fullgöra sitt uppdrag. Regeln utesluter dock inte att en ledamot blir föremål för polisiära och rättsliga påföljder på samma sätt som vem som helst som inte är lagtingsledamot. Ifall en lagtingsledamot anhålls eller häktas under pågående lagting skall åtgärden dock genast tillkännages lagtingets talman. Det bör noteras att den straffrättsliga definitionen på en person som sköter offentligt förtroendeuppdrag omfattar bland annat "andra genom allmänna val utsedda medlemmar av representantskapet" i ett av de offentliga samfund som nämns i SL 40:11 § 1 punkten. Eftersom landskapet Åland hör till dessa offentliga samfund kan även ledamöterna i Ålands lagting i princip straffas för eventuella tjänstebrott enligt strafflagen.

För det fall att en lagtingsledamot med hänvisning till ovannämnda orsaker inte kan sköta sitt uppdrag skall en ersättare träda i hans eller hennes ställe. Ersättaren utses på det sätt som vallagens 64 § föreskriver. Enligt bestämmelsen utses till ersättare den kandidat som följer närmast efter de valda på kandidatlistan. Har samtliga kandidater på listan blivit valda utses den kandidat i valförbundet som närmast efter de valda har det högsta slutliga jämförelsetalet. Ifall dessa två mekanismer inte leder till att ett tillräckligt antal ersättare blir utsedda, utses den kandidat som närmast efter de valda har det högsta slutliga jämförelsetalet. Ersättarnas namn framgår av den kungörelse som centralnämnden för lagtingsvalet tillkänner över valresultatet och är vanligen två till antalet. Ifall någon av de valda avgått och saknas utsedd ersättare för honom skall centralnämnden med stöd av vallagens

<sup>19</sup> Varje plenum inleds med ett namnupprop varvid ledamöter som är förhindrade att delta i plenum förväntas deklarerera orsaken till frånvaron och anhålla om befrielse från lagtingsarbetet för den aktuella dagen. Lagtinget beviljar i regel befrielse i dylika fall.



64.5 § sammanträda för att utse ersättare enligt de grunder som framgår av bestämmelsens 1 och 2 moment. Avsikten är att i alla lägen garantera att lagtinget kan fungera i sin fulla sammansättning.

### 3.2.3.3. Lagtingsledamotens ställning

#### 3.2.3.3.1. Grundläggande förutsättningar för representationsuppdraget

Enligt lagtingsordningen åtnjuter lagtingsledamoten ett visst beskydd som är avsett att möjliggöra en så obehindrad skötsel av uppdraget som möjligt. Såsom redan ovan nämdes får lagtingsledamoten inte förvägras att inställa sig vid lagting och fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen riktar sig till alla, men den är ospecifik med avseende på situationer där någon försöker motverka lagtingsledamoten och dennes skötsel av uppdraget. Några sanktioner för sådana fall etableras inte i lagen. I praktiken torde bestämmelsen i lagtingsordningens 10 § betyda att ledamoten bör för mandatperioden få ledigt från sitt arbete till den del det behövs för skötseln av uppdraget som ledamot. Man kan också anse att man har rätt att återinträda i den tjänst eller det arbete som man haft före inval i lagtinget. Uppdraget som lagtingsledamot skulle alltså inte kunna utnyttjas som en sådan laglig grund för uppsägning eller hävning av ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande som avses i tjänstemannalagen för landskapet Åland (61/1987), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (76/1998) eller arbetsavtalslagen (FFS 55/2001). En dylik tolkning skulle garantera att anställningsförhållandets beständighet inte kan utnyttjas som medel för att påverka lagtingsledamotens oavhängighet. I själva verket har lagtinget antagit bestämmelser som ger möjligheter till tjänstledighet för dem som står i anställningsförhållande till landskapet eller till en kommun på Åland.<sup>20</sup>

Eftersom man med stöd av ovannämnda bestämmelser har rätt till frånvaro från sitt egentliga anställningsförhållande utan lön, är det naturligtvis viktigt att lagtingsledamöterna kompenseras för det arbete som de utför för självstyrelsen. Detta sker med utgångspunkt i lagtingsordningens 12 § enligt vilken en ledamot åtnjuter av landskapsmedel arvode och övriga ersättningar enligt lagtingets beslut. För närvarande utgår arvode som uppgår till hälften av löneklass A28 i statens lönetabell, dvs. 2650 € per månad under år 2003. Arvodet är inte en ersättning för heltidsarbete utan antas täcka 220 dagars arbete per år. Utöver arvodet erläggs åt lagtingsmedlemmarna resekostnader och dagtraktamenten och logiersättning i de fall där det är nödvändigt att hyra en andra bostad. Ledamöterna har avgiftsfri hälsovårdsservice. Därtill har med stöd av bestämmelsen stiftats en landskapslag om

<sup>20</sup> Landskapslag om tjänstledighet för uppdrag som riksdagsman, lagtingsledamot eller medlem av landskapsstyrelsen (44/1999) och ÅKL 62 §.

pension för lagtingsmän (45/1969) och en landskapslag om familjepension för lagtingsman (56/1990). Med stöd av dessa lagar har en enskild lagtingsledamot rätt till ålders-, invalid- och arbetslöshetspension och efter hans eller hennes frånfalle den efterlevande maken och barn rätt till familjepension.

En lagtingsledamot åtnjuter dock inte några egentliga immuniteter (såsom åtals- eller häktningssimmunitet) utan bör i det avseende betraktas som en så kallad vanlig människa. Ifall en lagtingsledamot döms till ett frihetsstraff, träder en ersättare i hans eller hennes ställe för den tid som straffet avtjänas. I sitt uppdrag förefaller lagtingsledamoten dock underlyda det tjänsteansvar som formuleras i strafflagens 40 kapitel i och med att lagtingsledamoten med stöd av SL 40:11 § 2 punkten är en genom allmänna val utsedd medlem av representantskapet i ett offentligt samfund, dvs. en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag.

#### 3.2.3.3.2. Förbudet mot det imperativa mandatet

Lagtingsordningens 9 § försöker uttrycka på vilket sätt lagtingsuppdraget skall skötas. Ledamoten är enligt bestämmelsen pliktig att i utövningen av sitt uppdrag handla så som rätt och sanning bjuder. Han eller hon är därvid skyldig att iakttaga lag och är icke bunden av några andra föreskrifter. Avsikten med bestämmelsen kan anses peka åt två håll.

För det första är avsikten att formulera ett förbud av det så kallade imperativa mandatet, något som har sin upprinnelse i England så tidigt som på 1700-talet och som syftade till att garantera ett handlingskraftigt underhus i det engelska parlamentet. Medan imperativt mandat betyder att ledamotens väljare kan ge bindande instruktioner till ledamoten som denne sedan bör förverkliga efter bästa förmåga, försöker man med förbudet mot ett dylikt mandat snarast skapa ett fritt mandat för ledamoten, dvs. en situation i vilken en ledamot inte är juridiskt förpliktad att följa sina väljares eller andra stödgruppers anvisningar. Ledamöternas oberoende av sina väljare är således en central del av förbudet av det imperativa mandatet.

Förbudet mot det imperativa mandatet är med andra ord ägnat att stärka den representativa karaktären av lagtingsuppdraget. En frågeställning som föranleds av den åländska EU-omröstningen kunde dock anföras i detta sammanhang. Även om lagens rubrik angav att det är fråga om en rådgivande folkomröstning efter vilken lagtinget fattar sitt slutliga beslut om eventuellt bifall till EU-fördraget,<sup>21</sup> var lagens 1 § formulerad på ett sätt som antydde att folkomröstningens resultat skulle ha en bindande verkan i förhållande till lagtinget (angående folkomröstningsdiskussionen, se avsnitt 3.3 nedan). Bestämmelsen utgick nämligen i från att folkomröstningens resultat anger hur lagtinget *skall* besluta i frågan om Ålands anslutning

<sup>21</sup> Landskapslag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Åland skall anslutas till Europeiska unionen (76/1994).

till Europeiska unionen. De svarsalternativ som lagen definierade var ja eller nej. Eftersom lagens rubrik inte är bindande, utan det bindande normmaterialet finns i bestämmelsen, kan man genom en bokstavslenig tolkning dra den slutsatsen att lagtinget genom användning av ordet "skall" i folkomröstningslagens 1 § försökt binda sitt beslutsfattande på ett sätt som inte är förenligt med LO 9 § och förbudet av det imperativa mandatet. Genom den rådgivande folkomröstningen underställde lagtinget sitt eget beslutsfattande i EU-frågan ett beslut av exakt samma personkrets som utgör lagtingets väljare och begränsade därmed sitt fria mandat.<sup>22</sup> Den normkonflikt som man kunde skönja i relationen mellan LO 9 § och EU-folkomröstningslagens 1 § kan naturligtvis lösas genom hänvisning till förhållandet mellan *lex superior* och *lex inferior*, där den högre lagen, dvs. den lagtingsordning med stöd av vilken folkomröstningslagen stiftades, har företräde i förhållande till den lägre lagen. Att det imperativa mandatet genom ordet "skall" i folkomröstningslagens 1 § inte uppfattades som helt bindande och att folkomröstningen trots det ovansagda behöll den i lagens rubrik formulerade rådgivande karaktären visas av att lagtingets bifallsbeslut togs efter omröstning. Därvid röstade 26 av 30 lagtingsledamöter för det åländska EU-medlemskapet. Trots att lagtinget fattade bifallsbeslutet i enlighet med folkomröstningens resultat, så röstade alltså inte alla ledamöterna för bifallet, utan i stället emot.

För det andra kan man anse att bestämmelsen i LO 9 § är en hänvisning till de dygder som ledamoten förväntas besitta, dvs. ledamotens förmåga att mot bakgrunden av sin politiska övertygelse göra sig till en tolk av befolkningens rättsuppfattning vid antagandet av lagstiftning. För att utövningen av den offentliga makt som har sin upprinnelse i lagtingets utövning av Ålands lagstiftningsbehörighet skulle upplevas som berättigad, bör maktutövningen i större eller mindre utsträckning reflektera de värden som existerar i samhället bland individer. Det allmänna bör alltså utgå ifrån vissa värderingar för att den så ofta som möjligt vid tillämpning i enskilda fall genom myndighets- och domstolsbeslut skall leda till frivillig efterlevnad och till ett accepterande av de juridiska och praktiska följderna. De två begreppen, "rätt och sanning", som ingår i LO 9 § kan anses uttrycka en grundsats om de principer som bör ligga till grund för den egna rättsordningen. Målet med hänvisningen till rätt och sanning torde således vara att få till stånd rättvis och sanningsenlig lagstiftning, dvs. lagstiftning som motsvarar ålänningarnas uppfattning om rättvisa och sanning. Ålänningarnas rättsuppfattning och den sanningsuppfattning som politiska övertygelser och åsikter utformar förmedlas genom lagtingsval

<sup>22</sup> Ls. framst. 44/1993-94 utgick i själva verket inte ifrån föreställningen att lagtinget skall besluta i enlighet med folkomröstningens resultat. Det förpliktande uttrycket ingick i lagutskottets betänkande LuB 19/1993-94, och enligt detaljmotiveringarna i betänkandet (s. 3) ville utskottet "betona att den åländska befolkningens rådgivande funktion i denna omröstning utövas i förhållande till lagtinget som har att fatta det avgörande beslutet i saken". Det var alltså lagtinget självt som önskade begränsa sitt i LO 9 § etablerade fria mandat. Utskottet formulerade emellertid ingen åsikt om att det ändrade ordvalet i lagförslaget 1 § borde föranleda en behandling i den ordning som föreskrivs i LO 55.2 §.

till den åländska lagstiftaren som har till uppgift att i sin verksamhet utforma lagstiftningen så att lagen till sitt innehåll ger uttryck för dessa värden. Innebörden hos uttrycket "rätt och sanning" är således mera filosofisk än juridisk.

Begreppet "rätt" bör i detta sammanhang snarast förstås som rättvisa, medan begreppet "sanning" å sin sida knappast avser den empiriska sanningen, utan snarast den övertygelse eller världsbild som lagtingsledamoten har. Sammantaget kunde man säga att LO 9 §, första satsen, inbegriper ett erkännande av att den enskilda lagtingsledamotens politiska övertygelse skall, mot bakgrunden av att han eller hon representerar Ålands befolkning (i synnerhet dem som innehar hembygdsrätt), fungera som en princip som vägleder ledamoten i sitt uppdrag, framför allt vid stiftandet av lag. Självstyrelselagen och lagtingsordningen är således neutrala i det avseende att de inte etablerar någon specifik politisk ideologi som skulle identifiera det bästa innehållet för ett lagstiftningsbeslut och därmed begränsa de politiska övertygelseernas möjligheter att tävla mot varandra inom ramen för den lagstiftningsbehörighet som lagtinget har.

Lagtingsordningens 9 § behöver emellertid inte betyda att förekomsten av sådana lagtingsgrupper som t.ex. LO 64 a § förutsätter i anslutning till tillsättandet av landskapsregeringen skulle vara förbjudna. I själva verket baserar sig lagtingets verksamhet i allt högre grad på den gruppdynamik och även gruppdisciplin som de enligt i valen verksamma politiska föreningar skapade grupperna ger upphov till. Uppdraget som lagtingsledamot förutsätter dock inte att en lagtingsledamot deltar i en grupp och medlemskapet i en sådan grupp är naturligtvis frivilligt. De grupper som finns inom lagtinget skapas nämligen inte genom någon juridisk norm även om LO 64a § förutsätter deras existens och även om de flesta poster i t.ex. utskottet tillsätts strikt proportionellt och grupperna sammankommer till regelbundna gruppmöten.<sup>23</sup> Lagtingsgrupperna tillhandahåller en del politiskt relevant service åt ledamöter samt ett forum för diskussioner om gemensamma politiska ställningstaganden, vilka i den utsträckning lagtingsgrupperna följer politiska föreningars gränser samtidigt kan erbjuda en länk till de politiska föreningarna. De politiska föreningarna utgör ju trots allt i regel lagtingsledamöternas politiska bakgrundsorganisationer (om etablerade politiska föreningar, se avsnitt 3.2.4. nedan). När lagtingsledamöterna bildar en grupp anses de således vara medvetna om gruppens interna verksamhetsprinciper och -former. Mot denna bakgrund kan det anses vara möjligt för en lagtingsgrupp att i överensstämmelse med reglerna om medlemskap i gruppen och deltagande i dess verksamhet fatta beslut om för gruppens medlemmar gemensamma ställningstaganden och t.o.m. rikta på gruppens interna handlingsfrihet baserade påföljder mot gruppens medlemmar. Gruppernas verksamhet

<sup>23</sup> I lagtingets budget upptas årligen ett anslag till förmån för gruppkansliernas arbete. År 2003 fanns 192000 € att fördelas i en fast del per grupp och en rörlig del per mandat. Se Kanslikommissionens beslut om fördelning av 2003 års anslag till lagtingsgruppernas disposition för kansliändamål av den 23 januari 2003. Enligt LAO 5.2 § för kansli-kommissionen förteckning över de lagtingsledamöter som kommit överens om att samverka som grupp i lagtinget.

och deras eventuella interna gruppdisciplin anses därför inte bryta mot LO 9 §. Man kan därtill framföra att lagtingsgruppernas verksamhet äger rum innanför lagtinget och inte utanför lagtinget. Därför kan det anses att man genom lagtingsgruppernas verksamhet inte underordnar en lagtingsledamot sina väljare eller omedelbara stödgrupper, dvs. sådana aktörer som befinner sig utanför lagtinget.

### 3.2.3.3.3. Ledamotens verksamhetsbetingelser

Uppdraget som lagtingsledamot förutsätter fri åsiktsbildning hos personen i fråga och en frihet att ge uttryck för dessa åsikter när lagförslag och andra ärenden debatteras i lagtinget. Enligt LO 45.2 § har varje ledamot rätt att till protokollet fritt tala och yttra sig i alla frågor som då handläggs och om lagligheten av allt som äger rum i lagtinget. I detta syfte kan ledamoten erhålla ordet i enlighet med LO 45.1 § i den ordning vari han eller hon anmält sig. Arbetsordningen för Ålands lagting (LAO; 19/1972) innehåller närmare föreskrifter om hur ledamotens rätt att yttra sig i normala fall bör utövas. Varje talare bör enligt LAO 35 § noga hålla sig till den sak som behandlas, och störande yttringar av bifall eller ogillande är enligt LAO 36 § förbjudna vid lagtingets plenum. Lagtingsordningens 46.1 § ställer vissa gränser för vad ledamotens yttranden kan innehålla. Enligt bestämmelsen får ledamoten inte vid utövandet av sitt uppdrag använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sådant sätt som strider mot god ordning. Ifall något dylikt sker under pågående plenum, förväntas talmannen ingripa med en tillrättavisning. Om detta inte hjälper, har talmannen rätt att frånta ledamoten sin taltur och förvägra ledamoten rätten att yttra sig för resten av sammanträdet. Dylika överträdelser kan också leda till sanktioner som lagtinget beslutar om, närmare bestämt varning från talmannen eller uteslutning från lagtingsarbetet under viss tid, högst 14 dagar. Dessa bestämmelser söker säkerställa att debatten i lagtinget är saklig och gäller det ärende som enligt föredragningslistan behandlas. I och med att inga särskilda rättsliga immuniteter råder för lagtingsledamöternas del t.ex. med avseende på yttranden eller beteende som äger rum i lagtinget eller utanför, lyder lagtingsledamöterna i förhållande till varandra och utomstående under allmänna straffrättsliga regler.

En lagtingsledamot skall i princip få delta i handläggningen av alla ärenden som är upptagna på lagtingets föredragningslista. Lagtingsledamoten påverkas dock i sitt uppdrag av ett antal bestämmelser som avser att reglera olika jävighetsrelaterade omständigheter. En viktig omständighet av detta slag är att en medlem i lagtinget som valts till medlem eller ersättare i landskapsregeringen skall enligt LO 6.2 § frånträda sitt uppdrag som ledamot av lagtinget så länge som uppdraget i landskapsregeringen varar. Medlemskapet i landskapsregeringen görs härmed till ett absolut hinder för verksamhet i lagtinget. Detta betyder att lagtinget och land-

skapsregeringen alltid består av två olika grupper individer. Mot bakgrunden av parlamentarismens princip är detta inte nödvändigt. Till exempel i riket och i många andra länder fortsätter det politiskt ansvariga regeringsorganets medlemmar som fullvärdiga medlemmar i parlamentet ifall de besitter ett mandat i parlamentet. En medlem i landskapsregeringen har emellertid kanske tidigare uppfattats något mera som en tjänsteman i landskapets tjänst än som en politiker med lagtingsmandat, och därför har bedömningen blivit den att en person som väljs till medlem i landskapsregeringen inte samtidigt skall fungera som ledamot i lagtinget. Denna uppsplätning mellan lagtingsledamöter och medlemmar i landskapsregeringen framhäver för sin del maktfördelningsprincipen genom att separera olika personers olika funktioner från varandra, något som kan vara av stor betydelse i ett litet politiskt samhälle.

En jävighetsbestämmelse av ett mera traditionellt slag ingår i LO 50 §. Om ett ärende som behandlas i lagtinget rör någon ledamot personligen, får han eller hon delta i överläggningen, men inte i fattandet av beslut. Jämfört med plenumarbetet är jävighetsbestämmelsen i LO 40.5 § rörande utskottsarbete striktare och föreskriver att en utskottsmedlem inte får delta vare sig i överläggningen eller beslutsfattandet om ärendet som behandlas i ett utskott rör en utskottsmedlem personligen. För talmannens del gäller dessutom enligt LO 43.2 § en särskild begränsning av verksamhetsförutsättningar i och med att talmannen i sin egenskap av ordförande för lagtingets plenum inte får delta i överläggningar i lagtinget. Där emot får talmannen nog delta i omröstning och val. Denna begränsning kan motiveras med hänvisning till talmannens speciella uppgifter och starka ställning som ledare av lagtingsarbetet, men den är ändå inte lika omfattande som i riksdagen där talmannen med stöd av GL 42.3 § inte deltar i vare sig debatten eller omröstningarna i plenum.

Enskilda lagtingsledamöter garanteras inte någon särskild rätt att av myndigheter i landskapet, dvs. landskapsregeringen, kommuner och andra dylika, få uppgifter som är behövliga för uppdraget. Ledamotens rätt till information realiseras genom formella kanaler som lagtingsordningen öppnar i riktning mot landskapsregeringen. Enligt LO 48 § kan lagtingsledamöternas informationsbehov täckas genom användning av tre olika mekanismer, nämligen spørsmål, enkel fråga och frågestund. Därtill kan lagtingsledamöterna använda det i LO 64d § reglerade misstroendeyrkandet för att få information och för att realisera ett politiskt ansvar för landskapsregeringen inför lagtinget. Dessa mekanismer avser att förverkliga den kontroll som bör präglade förhållandet mellan den lagstiftande och den verkställande makten. De är också alla sådana som lagtingsmedlemmarna själva kan initiera och använda sig av.

Fem ledamöter har rätt att till landskapsregeringen rikta ett skriftligt spørsmål angående en angelägenhet som faller inom landskapsregeringens behörighet. Talmannen vidarebefordrar spørsmålet till landskapsregeringen som inom tio da-

gar bör avge ett skriftligt svar eller meddela, att inget svar avges. Efter svaret eller meddelandet från landskapsregeringens sida kan lagtinget efter överläggning fatta beslut om hemställan till landskapsregeringen i ärendet. Förfarandet regleras mera detaljerat i LAO 38 §. Ett spörsmål kan således anta en politiskt betydelsefull karaktär och få politiska konsekvenser genom att man genom en dylik hemställan kan få till stånd en omröstning i lagtinget och strävar att initiera vidtagandet av någon åtgärd. Steget mellan spörsmålsproceduren och ett misstroendeyrkande behöver alltså inte vara väldigt långt.

En enskild ledamot har rätt att i lagtinget ställa en s.k. enkel fråga till landskapsregeringen i en angelägenhet som hör till landskapsregeringens behörighet. Efter att den enkla frågan tillställts talmannen i skriftlig form, överlämnar denne frågan för vederbörande landskapsregeringsmedlems kännedom. Lantrådet eller ledamot av landskapsregeringen skall sedan inom tio dagar avge ett kort svar i skriftlig eller muntlig form. Den som ställt frågan kan omedelbart efter svaret hålla högst två till frågan anslutna anföranden som kan bemötas av den som avgivit svaren. Dessa tilläggsyttranden i lagtinget får enligt LAO 39 § inte överstiga tre minuter. Landskapsregeringen kan också meddela att frågan inte kan besvaras, varvid den enkla frågan inte mera behandlas.

Talmanskonferensen kan besluta att det i lagtinget vid ett särskilt plenum anordnas en frågestund, under vilken ledamöterna har möjlighet att ställa frågor till landskapsregeringen. Meddelande om frågestunden och om vilka medlemmar av landskapsregeringen som kommer att vara närvarande vid frågestunden lämnas enligt LAO 39a.1 § minst två dagar på förhand. En lagtingsledamot som önskar ställa en fråga vid frågestunden skall anmäla sig till lagtingets kansli senast en timme före pleniarbetet inleds den dag då frågestunden hålls. Talmannen avgör under frågestunden vem av de anmälda som ges ordet för att ställa en fråga till landskapsregeringens medlemmar. Frågan riktas till en av de närvarande medlemmarna i landskapsregeringen och tillsammans med en kort motivering får den inledande frågan räkna högst en minut. Därefter får vederbörande medlem i landskapsregering besvara frågan i högst två minuter, varefter frågeställaren och andra ledamöterna får möjlighet att yttra sig genom anföranden som räcker en minut var. En frågestund är således ett mera öppet forum för allmän debatt än de två mera formbundna mekanismerna, spörsmål och enkel fråga. Ärenden som aktualiseras inom ramen för en frågestund leder inte till beslut i lagtinget.

Därtill kan talmanskonferensen besluta att en debatt utan anknytning till något särskilt vid lagtinget behandlat ärende får äga rum vid lagtingets plenum. En sådan med stöd av LO 49 § ordnad debatt skall avse en viss angelägenhet eller skall anordnas som en allmänpolitisk debatt. Ärendet som debatteras leder dock inte till beslut i lagtinget.

Om det i landskapsregeringens verksamhet finns omständigheter som kan aktualisera ett politiskt ansvar för landskapsregeringen inför lagtinget, erbjuder

den åländska lagstiftningen mekanismer för lagtingsledamöterna för initierandet av politiskt ansvar genom misstroendeyrkande.

Med tanke på politiskt ansvar ingår i LO 64d § en bestämmelse om misstroendeyrkande. Enligt bestämmelsen kan minst fem ledamöter framställa ett skriftligt yrkande om att lagtinget skall förklara, att landskapsregeringens medlemmar eller någon av dem saknar lagtingets förtroende. Bestämmelsen innebär en kulmination av parlamentarismens princip, dvs. principen om att regeringsorganet eller dess medlem skall åtnjuta folkrepresentationens förtroende (om parlamentarism och regeringsbildning, se avsnitt 7.2.2. nedan). Den eller de som misstroendeyrkandet avser har en tid om tre dagar att avge en förklaring inför lagtinget och beslut i ärendet får fattas tidigast på fjärde dagen därefter. Lagtingsordningen föreskriver en i öppen omröstning uttalad särskild majoritet om 16 ledamöter av 30 för beslutet om misstroende. Att absolut majoritet är kravet för misstroendebeslutet framgår av LO 60.3 §. Eftersom beslutet om att välja lantråd och tillsätta landskapsregeringen fattas med stöd av samma lagrum med enkel majoritet, uppstår den något besynnerliga situationen att förverkligandet av det parlamentariska ansvaret genom misstroendeyrkande sker genom ett försvårat förfarande. Misstroendeförfarandet kräver således en alldeles särskild politisk styrka som oppositionen troligtvis kan samla endast genom att bryta ut från det s.k. regeringsblocket ett tillräckligt antal lagtingsledamöter till stöd för misstroendeyrkandet. Kravet på förhöjt understöd för misstroendeyrkande kan också bana väg för sådana landskapsregeringar som stöds aktivt endast av en minoritet i lagtinget om oppositionen inte kan förena sig till absolut majoritet mot landskapsregeringen. Dylika av politisk minoritet bestående landskapsregeringar kunde således även framstå som relativt stabila.

Misstroendeyrkandet har i sin nuvarande form varit en formell och lagfäst del av Ålands konstitution sedan 1988, även om man ända sedan 1922 kunnat skönja mekanismens existens. Fram till 1972 kunde misstroende riktas endast mot lantrådet och ledde en gång till dennes avgång (1938), medan misstroendet kunde, mellan 1972 och 1988, riktas mot endast lantrådet, landskapsstyrelsen i sin helhet eller mot alla andra ledamöter än lantrådet. Under den senare perioden tvingades två ledamöter i landskapsstyrelsen att avgå (1975 och 1983), men då landskapsstyrelsen var proportionellt vald hade mekanismen ingen större politisk effekt. Ett anorlunda läge uppstod år 1988 vid övergången till så kallad full parlamentarism, dvs. en uppsplätning av lagtingsgrupperna i de som stöder landskapsregeringen och de som står i opposition till den. Efter 1988 har sammanlagt sju misstroendeyrkanden framställts, men inget av dessa har bifallits av lagtinget och därmed har denna parlamentariska mekanism egentligen ännu aldrig lett till ett förverkligande av det politiska ansvaret genom landskapsregeringens avgång vid förlust i förtroendeomröstning (om regeringsbildning och parlamentarism, se avsnitt 7.2.2. nedan).

Oppositionen i lagtinget har alltså framställt ett antal misstroendeyrkanden om olika politiska problem och gjort gällande att landskapsregeringen inte handlat på bästa möjliga sätt. Ett misstroendeyrkande innehåller alltså den i lagtingsordningen uttalade möjligheten att tvinga den sittande landskapsregeringen till avgång, men dess främsta funktion i ett läge med stabila majoritetskoalitioner i landskapsregeringen är att erbjuda en möjlighet för oppositionen att utmana regeringskoalitionen i en offentlig och formell debatt i lagtinget om en samhällslig tvistefråga. Genom en dylik debatt kan oppositionen försöka göra gällande inför de röstberättigade att oppositionen i själva verket hade kunnat sköta den aktuella angelägenheten bättre än den sittande landskapsregeringen. Förhoppningen är att för oppositionen framgångsrika misstroendebatter skall påverka de röstberättigades röstningsbeteende vid de följande valen (om landskapsregeringens och de enskilda ministrarnas politiska ansvar, se avsnitt 7.4.2. nedan).

Lagtingsledamöterna har emellertid inte till sitt förfogande någon med det i GL 114 §, 115 § och 116 § nämnda ministeråtalet jämförbar mekanism för förverkligandet av juridiskt ansvar för landskapsregeringens medlemmar för dessas lagstridiga förfarande i ämbetet. Med stöd av Sjl 60b § åtalas lantrådet och medlem av landskapsregeringen vid Åbo hovrätt. Det blir härvid enligt 8 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (ÅLSL; 42/1971) fråga om ett ansvar för tjänsteåtgärder enligt allmän lag. Detta betyder att man med hänvisning till GL 118 § kan inför allmän domstol aktualisera såväl straffrättsligt tjänstemannaansvar som skadeståndsrättsligt ansvar för medlem i landskapsregeringen. Dessa tjänsteansvarskategorier formuleras i SL 40 kap. och i skadeståndslagens (FFS 412/1974) 3 och 4 kapitel (se avsnitt 7.7. nedan). Straffrättsligt tjänstemannaansvar realiseras således för landskapsregeringens medlemmar med Åbo hovrätt som första instans, medan sådana påståenden om skadeståndsrättsligt tjänstemannaansvar som inte innebär brott anhängiggörs vid Ålands tingsrätt som första instans (lagtingsledamöternas möjligheter att initiera olika ärenden vid lagtinget behandlas i avsnitt 4.2.1. nedan).

Utöver dessa ovannämnda kontrollsätt (spörsmål, fråga, misstroendeyrkande, etc.) finns några mekanismer som initieras från landskapsregeringens håll men som trots detta fungerar som kontrollinstrument. Med stöd av LO 51 § kan landskapsregeringen till lagtinget lämna information av olika slag genom meddelanden och berättelser. För det första kan landskapsregeringen överlämna meddelanden om en planerad framställning till lagtinget eller om riktlinjer för Ålands förvaltning. Ett meddelande innehåller således en möjlighet för landskapsregeringen att låta lagtinget diskutera t.ex. en principiell ståndpunkt och vid behov t.o.m. på förhand testa sitt understöd i lagtinget. Ett meddelande eller behandling av annat ärende kan alltså leda till politiska konsekvenser.<sup>24</sup> Berättelsen över landskapets

<sup>24</sup> Se landskapslag om Ålands landskapsstyrelse (42/1971), 6 §.

förvaltning och ekonomiska tillstånd är en mera formell redogörelse som ger lagtinget möjlighet att utöva kontroll över landskapsregeringen.

### 3.2.4. Etablerade politiska föreningar

Även om den åländska rättsordningen inte känner till partier i juridisk mening, dvs. i den mening som begreppet parti existerar i rikets rättsordning med stöd av partilagen (FFS 10/1969), kännetecknas det åländska konstitutionella systemet och det politiska livet på Åland i hög grad av förekomsten av partiliknande formationer eller fraktioner.<sup>25</sup> Varken självstyrelselagen eller lagtingsordningen innehåller bestämmelser om dessa formationer. Däremot ingår det i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval bestämmelser om etablerade politiska föreningars ställning i lagtingsvalet. Det är härvid fråga om politiska föreningar som genom vällagen ges en med valmansföreningar jämförbar ställning. Med en politisk förening avses nämligen i vällagens 30a.2 § en enligt föreningslagen (FFS 503/1989) registrerad förening, vars egentliga syfte är att påverka politiska angelägenheter i landskapet och som är företrädd i lagtinget eller var det under den föregående mandatperioden.<sup>26</sup> En etablerad politisk förening anses företrädd i lagtinget då någon kandidat invalts från en kandidatlista som uppställts under en beteckning som innehåller föreningens namn. Kopplingen mellan den invalda kandidaten och hans eller hennes politiska bakgrundsorganisation blir på detta sätt en del av det åländska valsystemet.

Vällagen utgår ifrån att kandidater vid lagtingsval kan nomineras såväl av valmansföreningar som etablerade politiska föreningar. Det är även möjligt att olika politiska föreningar och valmansföreningar bildar valförbund sinsemellan. Även om en valmansförening bestående av aktiva röstberättigade som på sätt som avses i vällagens 19 §–30 § sammanslutit sig för uppställandet av kandidater i lagtings- eller kommunalvalen i många avseende kan anses motsvara idealbilden av samhälleligt deltagande, har de politiska föreningarna redan under årtionden intagit en central ställning i kanaliseringen av deltagandet vid lagtingsval. Som exempel kan nämnas att de vid lagtingsvalet år 1999 invalda ledamöterna representerar alla en etablerad politisk förening, medan s.k. oberoende kandidater nominerade av fristående valmansföreningar inte fick representanter i lagtinget. Av denna orsak har regleringen av de politiska föreningarnas verksamhet i anslutning till lag-

<sup>25</sup> Om historiska perspektiv på den politiska organiseringen på Åland, se Wrede, M. 1976, *passim*, och Wrede, M. 1977 *passim*. Se även Bartmann & Anckar 2000, ss. 164–165, i vilken det framförs att de åländska grupperingarna kommer nära gränserna för även mer långtgående definitioner av begreppet politiskt parti.

<sup>26</sup> Enligt Anckar & Bartmann 2000, s. 164, avviker de åländska politiska grupperingarna från de i riket verkande partierna framför allt genom att "de åländska partierna inte är uppbyggda enligt samma mall som sina finländska motsvarigheter; de är formade för att representera och försvara intressen som är definierade i och av ett åländskt sammanhang".

tingsval getts ett visst utrymme i vallagen. Däremot fick en kandidatlista vid lagtingsvalet år 2003 två av sina kandidater invalda i lagtinget, vilket bevisar värdet för den fria nomineringsrätt som kandidatlistorna representerar.<sup>27</sup>

Trots de politiska föreningarnas centrala roll i kandidatnomineringen och valkampanjen kan det anses vara oförenligt med de grundläggande principerna om folkligt deltagande att helt överföra kanaliseringen av de röstberättigades åsikter på dylika politiska föreningar och på ett sådant sätt skapa en formell monopolställning åt dem. Det kan anses att det utöver politiska föreningar alltid bör finnas möjligheter att grunda av politiska föreningar oberoende valmansföreningar. En orsak till detta kan sökas i den s.k. negativa föreningsfriheten, dvs. i individens rätt att enligt GL 13.2 § inte höra till någon förening. Valmansföreningar kan således anses erbjuda i varje fall åt icke-föreningsanslutna röstberättigade personer en möjlighet att kanalisera sina politiska preferenser till lagtingsval och sålunda ge alla en möjlighet att bli vald "utan oskäligen inskränkningar" i den mening som MP-konventionens artikel 25 avser. En valmansförening är dock inte en förening som upprättats enligt föreningslagen. En valmansförening är nämligen inte en självständig juridisk person, den har inga fastställda stadgor och den kan inte antecknas i föreningsregistret. Valmansföreningar är med andra ord tillfälliga, genom vallagen och speciellt dess 19 § och 20 § skapade sammanslutningar av personer som har till syfte att nominera och arbeta för en viss kandidat i anslutning till valen.

En etablerad politisk förening däremot har rätt att med stöd av vallagens 30a § i lagtingsval ställa upp kandidater och anhålla om offentliggörande av kandidatlistor utan att bilda valmansföreningar. De etablerade politiska föreningarna blir därmed bestående mekanismer för kandidatnominering vid lagtingsval. Vid kommunalval har de etablerade politiska föreningarna ingen rätt att ställa upp kandidater, utan där är kandidatuppställningen uteslutande beroende av valmansföreningar.

En etablerad politisk förening är alltså en normal registrerad förening. Dess verksamhet karakteriseras av en viss varaktighet och inbegriper även aktiviteter mellan valen. En etablerad politisk förenings verksamhet är således ett uttryck för den föreningsfrihet som garanteras åt envar i GL 13.2 § och som regleras genom föreningslagens bestämmelser. Enligt GL 13.2 § innefattar föreningsfriheten rätten att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Man kan anse att de etablerade politiska föreningarna utgör en speciell form av föreningar, dvs. föreningar vars verksamhet har ett i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval definierat syfte, nämligen att påverka politiska angelägenheter i landskapet och att i det syfte ställa upp kandidater och

<sup>27</sup> Listan för Ålands framtid presenterades av en valmansförening, men eftersom namnet Ålands framtid även var namnet för en registrerad förening (Ålands Framtid r.f.), var det nödvändigt för valmansföreningen att få ett tillstånd av den registrerade föreningen att använda det existerande föreningsnamnet i valet. Den registrerade föreningen Ålands Framtid r.f. uppfattas härefter som en etablerad politisk förening med rätt att framställa kandidatlistor i eget namn vid lagtingsvalet år 2007.

anhålla om offentliggörande av kandidatlistor. En kandidatlista eller en kandidatlista från ett valförbund skall innehålla en beteckning som innehåller föreningens namn. Genom detta i lag definierade syfte kan man möjligen konstatera att de etablerade politiska föreningarna handhar en offentlig uppgift.

Kandidatuppställningen för en politisk förening sker med avseende på hela valkretsen, dvs. landskapet Åland och en politisk förening kan ha flera kandidatlistor. I den slutliga sammanställningen av kandidatlistorna sammanförs de under den etablerade politiska föreningens beteckning. Antalet kandidater på en kandidatlista är högst en och en halv gång det antal ledamöter som skall väljas, dvs. 45, men sammantaget kan en politisk förening inte ställa upp flera kandidater än tre gånger det antal ledamöter som skall väljas, dvs. 90 kandidater i en sammanställning av kandidatlistorna. Ifall ett valförbund ingås, gäller samma övre gräns om 90 kandidater för valförbundets sammanställning. Den politiska föreningens beslut om uppställande av kandidater till lagtinget och anhållan om offentliggörande av kandidatlistan fattas enligt vallagens 30b § vid ett föreningsmöte eller annat motsvarande sätt före utövning av medlemmarnas beslutanderätt. Rätten att fatta ett uppställningsbeslut kan också delegeras till föreningens styrelse.

I lagtingsvalet 2003 uppställdes följande kandidatlistor: Centern (36 kandidater), Ålands framstegsgrupp (3 kandidater), Frisinnad samverkan (29 kandidater), Liberalerna (63 kandidater), Obunden samling (40 kandidater), Socialdemokraterna (62 kandidater) och Listan för Ålands framtid (14 kandidater). Ingen kandidatlista når upp till det maximalt tillåtna antalet kandidater. I det lagting som valdes vid lagtingsval år 2003 fördelades mandat på de olika lagtingsgrupperna enligt följande enligt det av centralnämnden för lagtingsval publicerade slutliga valresultatet: Obunden Samling 3 mandat, Frisinnad Samverkan 4 mandat, Ålands socialdemokrater 6 mandat, Liberalerna på Åland 7 mandat, Ålands Center 7 mandat, Ålands Framstegsgrupp 1 mandat och Listan för Ålands framtid 2 mandat.

De politiska föreningarna har således en faktisk monopolställning då befolkningens åsikter kanaliseras till det lagstiftande organet. De politiska föreningarna har också indirekt genom lagtingsgrupperna en viss roll i bildandet av landskapsregering, dvs. i bestämmandet av landskapsregeringens politiska sammansättning. I detta avseende kan lagtingsgrupperna uppfattas som de etablerade politiska föreningarnas förlängningar in i lagtinget. Denna centrala position som de etablerade politiska föreningarna har kan också beskrivas som en symbios där de politiska föreningarna och självstyrelsemyndigheterna på olika sätt bidrar till varandras verksamheter. Hur långt en dylik faktisk integrering av den i grunden privata föreningsverksamheten och utövningen av samhällsmakten kan gå är en svår fråga som inte direkt besvaras av de tillämpliga konstitutionella bestämmelserna. Om man därtill beaktar att endast en mindre del av de röstberättigade är medlemmar i politiska föreningar, kan man anse att deltagandet i ett mycket avgörande

skede i valprocessen är relativt snävt. Man kan naturligtvis som motargument framföra att vem som helst har möjlighet att ansluta sig till en politisk förening eller t.o.m. att grunda en ny politisk förening för att försöka förverkliga sina politiska syften.

I symbiosen mellan de etablerade politiska föreningarna och självstyrelsemyndigheterna ingår att lagtingsgruppernas och de politiska föreningarnas verksamhet understöds ur landskapets medel. Lagtingets kanslikommission fördelar ett genom landskapsbudgeten anvisat verksamhetsbidrag åt lagtingsgrupperna som stöd för deras verksamhet utan någon särskild redovisningsskyldighet.<sup>28</sup> Detta be-  
lopp används alltså av lagtingsgrupperna för sin verksamhet inom lagtinget. Därtill får Åland som tillämpning av 9 § partilagen (FFS 10/1969) 1/200 av det partistöd som i riket fördelas mellan politiska partier i enlighet med deras mandatfördelning i riksdagen. Detta finansiella stöd fördelas av landskapsregeringen<sup>29</sup> för de politiska föreningarnas politiska verksamhet och utbetalas till föreningarna med tillhörande redovisningsskyldighet hos landskapsregeringen, som i sin tur framlägger en sammantagen redovisning för justitieministeriet.<sup>30</sup> Utöver detta stöd fördelar landskapsregeringen till de politiska föreningarna stöd för politisk information. Ursprunget till detta s.k. presstödet utgörs av statsrådets förordning om stöd för tidningspressen (FFS 1481/2001) med stöd av vilken landskapet Åland får en enligt 9 § partilagen uträknad andel av i statsbudgeten för partierna och landskapet Åland reserverade medel för politisk information.<sup>31</sup>

### 3.3. FOLKOMRÖSTNING

Såsom ovan redan påpekades skall man inte som folkomröstningar uppfatta de namninsamlingar som åren 1917 och 1919 genomfördes till stöd för Ålands återförenande med Sverige. Självstyrelselagstiftningen har i själva verket lämnat frågan om folkomröstning oreglerad, och därav kunde man rentav dra den slutsatsen att folkomröstningar inte alls är tillåtna på Åland. I avsaknad av bestämmelser om

<sup>28</sup> Under 2003 har för lagtingsgrupperna anvisats 192000 euro i kanslistöd.

<sup>29</sup> En smärre del av den åländska andelen av partistödet reserveras vanligen av landskapsstyrelsen för den åländska riksdagsmannens behov.

<sup>30</sup> Den till landskapsstyrelsen betalade andelen av partistödet uppgick år 2003 till drygt 59000 euro och av detta be-  
lopp anvisades 1800 euro till den åländska riksdagsledamoten. Resten fördelades på de i lagtinget företrädde politiska föreningarna i förhållande till antalet mandat i lagtinget. Se även t.ex. Ålands landskapsstyrelses beslut nr 114 K 14 (Dnr K14/03/4/1) av den 17 april 2003 och Ålands landskapsstyrelses förslag till budget för landskapet Åland 2003, Ls framst. nr 3/2002/2003, s. 77, moment 43.15.50.

<sup>31</sup> Detta s.k. parlamentariska stöd uppgick år 2003 till knappa 38000 euro och ingår i statsbudgetens post 31.72.42 (understödjande av tidningspressen). Enligt understödsvillkoren skall anslaget användas för politisk information genom tidningar, tidskrifter och olika slags informationsblad samt i elektronisk form. Dessutom får medlen endast användas för information av allmän karaktär, ej för stödande av enskild valreklam. Se även Ålands landskapsstyrelses beslut nr 137 K 14 (Dnr K14/03/4/2) av den 22 maj 2003 och Ålands landskapsstyrelses förslag till budget för landskapet Åland 2003, Ls framställning nr 3/2002–2003, s. 77 f., moment 43.15.51.

bindande folkomröstningar i den lagstiftning som reglerar beslutsfattandet om landskapslagstiftning kan man dra den slutsatsen att beslutande folkomröstningar i varje fall är omöjliga. Av detta följer emellertid inte att s.k. rådgivande folkomröstningar skulle vara uteslutna.<sup>32</sup>

Frågan om huruvida en rådgivande folkomröstning vore möjlig på Åland aktualiserades i anslutning till Finlands tillträde till Europeiska unionen. Lagtinget önskade utröna ålänningarnas åsikter i ärendet och stiftade landskapslagen om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Åland skall anslutas till Europeiska unionen (76/1994). Enligt lagens 1 § skulle den rådgivande folkomröstningens resultat ange hur lagtinget skall besluta i frågan om Ålands anslutning till Europeiska unionen. Frågan som ställdes den personkrets som ägde rösträtt i lagtingsval var om Åland skall anslutas till Europeiska unionen enligt det förhandlingsresultat som uppnåtts och de svarsalternativ som lagen definierade var ja eller nej. Folkomröstningen fokuserades sålunda direkt på det s.k. Ålandsprotokollet, dvs. anslutningsfördraget jämte de undantag som Åland utlovats. Folkomröstningens resultat skulle fastställas av centralnämnden för lagtingsval och detta beslut kunde inte överklagas. Lagen reglerade inte hela folkomröstningsproceduren, utan i dess 2 § gjordes en hänvisning till vallagen, som i tillämpliga delar skulle iaktas vid folkomröstningen. När folkomröstningslagen inkom för stadfästelse till republikens president, uppstod frågan om huruvida lagtinget hade behörighet att stifta den, varpå presidenten inhämtade ett utlåtande från högsta domstolen.<sup>33</sup>

Högsta domstolen utgick ifrån det faktum att det i detta fall var fråga om ingåendet av ett sådant internationellt fördrag som innehåller en bestämmelse vilken står i strid med självstyrelselagen. Enligt Sjl 59.1 § blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i grundlagsstiftningsordning (s.k. inskränkt grundlagsstiftningsordning) och med överensstämmande beslut av lagtinget. Föremålet för folkomröstningen var alltså detta beslut av lagtinget som i sig inte var av lagstiftningskaraktär (se avsnitt 6.3. nedan). Ett bifall har normativa konsekvenser för Ålands del i och med att sådana rättsnormer som ingår i fördraget och som hör till lagtingets behörighet kan träda i kraft även på Åland. Ett negativt bifallsbeslut har i sin tur den konsekvensen att fördraget inte träder i kraft på Åland.

Högsta domstolen konstaterade med utgångspunkt i Sjl 3.1 § att i fråga om självstyrelsen företräds landskapets befolkning av Ålands lagting. Dessutom noterade högsta domstolen att självstyrelselagen inte innehåller några bestämmelser om rådgivande folkomröstningar. Efter en genomgång av rikets lagstiftning med avseende på nationella och kommunala rådgivande folkomröstningar konstaterade domstolen att bestämmelserna om rådgivande folkomröstningar i sig inte är av grundlagsstiftningsnatur. Av den orsaken utgjorde därför lagtingsbeslutet om landskapslag angående rådgivande folkomröstning i EU-frågan inte en sådan avvikelse från grundlag beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten enligt Sjl 27 § 1 punkt tillkommer riket.

Därefter undersökte domstolen huruvida det i självstyrelselagen kunde finnas andra grunder för avgörandet av problemet som en behörighetsfråga. Här stod tolkningen av den öppna behörighetspunkten i slutet av Ålands och rikets behörighetsförteckning i fokus, dvs. lagstiftningsbehörigheten inom de rättsområden som inte är omnämnda i självstyrelselagen. I sådana fall skall man enligt Sjl 18 § 27 punkt och 27 § 42 punkt

<sup>32</sup> Angående jämförande perspektiv på folkomröstningsinstitutet, se Suksi 1993, *passim*.

<sup>33</sup> HDu 3169/9.9.1994.

hänföra angelägenheten endera till landskapets eller rikets behörighet i enlighet med grundsatzerna i lagen. Högsta domstolen anförde att landskapet enligt Sjl 18 § 1 punkt har lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter sam val av lagtingets ledamöter. Domstolen ansåg också att landskapet därtill tillkommer rätt att i stor utsträckning själv bestämma om handhavandet av landskapets angelägenheter. Med utgångspunkt i denna utredning om grundsatzerna i självstyrelselagen ansåg domstolen att lagstiftningen om en rådgivande folkomröstning i EU-frågan bör enligt Sjl 18 § 27 punkten hänföras till landskapets behörighetsområde.<sup>34</sup> Denna konklusion kan anses vara innehållsmässigt motiverad även av den orsaken att EU-medlemskapet gällde uttryckligen överföring av lagstiftningsbehörighet från Sjl 18 § till Europeiska unionen. Den slutsats som HD kom till innehöll en bedömning av huruvida den rådgivande folkomröstningen på något sätt bröt mot självstyrelselagens bestämmelser om lagtingets roll som beslutsfattare i frågan. Domstolen ansåg nämligen att folkomröstningen är endast rådgivande och ingriper inte i tillvägagångssättet vid fattande av beslut, varvid den inte heller fråntar lagtinget dess rätt att företräda landskapet. Högsta domstolen kom således till den slutsatsen att införandet av bestämmelser om en rådgivande folkomröstning inte strider mot självstyrelselagen. Inga hinder för folkomröstningslagens ikraftträdande befinns föreligga.

En intressant omständighet som HD verkar ha bortsett ifrån är ordalydelsen i folkomröstningslagens 1 §, enligt vilken ålänningarna genom folkomröstning avgör hur lagtinget *skall* besluta i ärendet när bifallsbeslutet fattas (se avsnitt 3.2.3.3.2. ovan). Trots att lagens rubrik använder uttrycket rådgivande folkomröstning finns det alltså i en av lagens bestämmelser en mycket kraftig formulering som verkar försöka etablera en viss bindande verkan hos folkomröstningens resultat. En dylik bindande effekt skulle klart begränsa lagtingets makt och strida mot självstyrelselagens bestämmelser om beslutsfattandet. En ändring av självstyrelselagen skulle bli nödvändig om man införde ett sådant rådgivande folkomröstningsförfarande på Åland genom vilket man försöker förplikta lagtinget att rösta på ett visst sätt. Mot bakgrunden av den i folkomröstningslagen använda förpliktande formuleringen kunde man möjligen konstatera att folkomröstningslagen om EU-inträde innebar en avvikelse från självstyrelselagens bestämmelser om lagtingets roll som beslutsfattare på Åland. HD bedömde dock situationen annorlunda.

Den åländska EU-folkomröstningen ordnades den 20 november 1994, dvs. efter att både Finland och Sverige i sina respektive nationella folkomröstningar tagit ställning för medlemskap i EU. I denna första åländska folkomröstning deltog endast 49,1 % av de röstberättigade. Av de röstande avgav 73,6 % sin röst för Ålands medlemskap i EU tillsammans med Finland, medan endast 26,4 % motsatte sig medlemskapet. Lagtinget fattade sitt bifallsbeslut genom 2/3 kvalificerade majoritet i enlighet med folkomröstningsresultatet den 2 december 1994. Ålänningarnas folkomröstningsbeteende var annorlunda i den nationella folkomröstningen, där deltagandet uppgick till 61,2 %, varav en knapp majoritet om 51,9 % understödde medlemskapet. Eftersom EU-medlemskapet gällde Ålands självbestämmanderätt med avseende på många av de lagstiftningsbehörigheter som Sjl 18 § uppräknar, kan man med återkoppling till kraven om självbestämmanderättens utövning och

<sup>34</sup> Detta var även utgångspunkten för Ls. framst. 44/1993–94 och LuB 19/1993–94.

återförening med Sverige från 1910- och 1920-talen konstatera att Sverige sedan den 1 januari 1995 utövar 1/15 av de ursprungligen åländska behörigheter som överfördes på EU vid inträdet, åtminstone till den delen som det är fråga om beslutsfattande i rådet. Efter EU:s utvidgning den 1 maj 2004 förminskades Sveriges teoretiska andel till 1/25.

Självstyrelselagen innehåller ingen bestämmelse om folkomröstning och det finns ingen allmän lag om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar. Med utgångspunkt i det ovan sagda kan man emellertid uppenbarligen numera utgå ifrån att rådgivande folkomröstningar kan åtminstone i vissa fall föranstaltas i landskapet. Den rådgivande folkomröstningen är emellertid mera en engångsföreteelse än ett etablerat konstitutionellt institut. Att rådgivande folkomröstningar kunde vara möjliga antyds även av rubriken till överenskommelseförordningen om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande folkomröstningar i landskapet Åland (FFS 375/1999, 24/1999). Det är dock att märka att förordningen inte nämner landskapsfolkomröstningar, utan endast rådgivande kommunala folkomröstningar. Man kunde härav dra den slutsatsen att Befolkningsregistercentralen inte är skyldig att i anslutning till eventuella landskapsfolkomröstningar sköta de uppgifter som ankommer på valregistermyndigheten.

En rådgivande folkomröstning på Åland kunde alltså möjligen ordnas även om annat än EU-medlemskap, förutsatt att en sådan folkomröstning a) inte innebär ändring av grundlagen, b) håller sig inom den behörighet som självstyrelselagen utstakar för Ålands lagting och c) inte inkräktar på lagtingets beslutsmyndighet. Ett återupplivande av de etthundra år gamla planerna på utövning av självbestämmanderätt genom en folkomröstning om antingen självständighet eller återförening med Sverige skulle förmodligen inte uppfylla dessa villkor ens i det fall att folkomröstningen var klart rådgivande till sin karaktär.<sup>35</sup> En sådan åländsk folkomröstning skulle, om den hölls med stöd av en landskapslag stiftad enligt samma modell som EU-folkomröstningslagen, åtminstone 1) syfta till om inte innebära ändring av GL 4 § om odelbarheten av Finlands territorium, 2) falla utanför Sjl 18 § angående lagtingets behörighet och 3) förmodligen också utgöra en begränsning av lagtingets beslutande makt enligt Sjl 3.1 §.

Systemet för beslutsfattande är på landskapsnivån starkt representativt och torde endast i undantagsfall kunna tillgodogöra sig av direkt deltagande genom folkomröstning. I sin nuvarande utformning anvisar självstyrelselagen ingen plats för folkets direkta deltagande i självstyrelsen på landskapsnivå och mot den bakgrunden finns det kanske skäl att undvika användningen av rådgivande folkomröstning. Såsom det framgick av diskussionen kring förbudet av det imperativa mandatet (se avsnitt 3.2.3.3. ovan) skapar användningen av den rådgivande folkomröstningen oklarheter inom det konstitutionella systemet. Ifall man vill gå in för

<sup>35</sup> Ett förslag om en åländsk folkomröstning initierad av lagtinget som ett led i en självständighetsprocess har framställts i Anckar & Bartmann 2000, ss. 69, 70 och 72.



en mera reguljär användning av folkomröstning i landskapets beslutsfattande framför allt med avseende på lagstiftningsbeslut borde man – för att undvika olika oklarheter – införa ett beslutande folkomröstningsförfarande genom en formell ändring av självstyrelselagen. Då skulle det vara möjligt att bygga in folkomröstningen i den åländska konstitutionen på samma sätt som valförfarandet och klart anvisa folkomröstningsförfarandets tillämpningssituationer och –områden. Då skulle man definiera de fall där lagtinget inte mera är det slutliga beslutsfattande organet, utan där det slutliga beslutet tas av landskapets befolkning.

### 3.4. KOMMUNALVAL

Självstyrelselagens bestämmelser om rösträtt och valbarhet i kommunala val på Åland kompletteras av bestämmelser i landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (63/1997). Enligt landskapslagen har även den rösträtt och valbarhet i kommunalval i landskapet Åland, med avvikelser från bestämmelserna i Sjl 9.1 §, som inte har hembygdsrätt men som under de tre åren närmast före valåret utan avbrott haft en kommun i landskapet som hemkommun och som uppfyller de övriga allmänna krav som gäller för rösträtt och valbarhet i kommunalval. Denna landskapslag ger med andra ord rösträtt och valbarhet i kommunala val på Åland åt envar oberoende av medborgarskap, förutsatt att personen uppfyller de allmänna förutsättningarna för rösträtt och valbarhet – såsom uppnådd 18 års ålder – och de särskilda regler om hemkommun som ingår i sagda landskapslag (för diskussionen kring ändring av denna del av Ålandsöverenskommelsens principer, se avsnitt 3.1. ovan).<sup>36</sup> Detta arrangemang kan betraktas som generöst gentemot de icke-åläningar som är bosatta i en åländsk kommun.

Bakgrunden till arrangemanget utgörs av Finlands medlemskapsförhandlingar med Europeiska unionen. Med anledning av Finlands önskemål om förbehåll i fråga om rätten att delta i kommunala val på Åland antog EU:s medlemsstater en gemensam förklaring om Åland ("Declaration on the Åland Islands"). Förklaringen lyder: "När det gäller rösträtt och valbarhet vid kommunala val på Åland konstaterar unionen att artikel 8 b.1 i Romfördraget gör det möjligt att tillgodose Finlands önskemål. Om Finland enligt bestämmelsen i artikel 28 om ändring av Romfördragets artikel 227.5, avger en förklaring att Romfördraget skall omfatta

<sup>36</sup> Landskapslagen trädde i kraft den 1 september 1997. Landskapslagen grundar sig på det s.k. Maastrichtfördraget genom vilket bestämmelser om unionsmedlemskap fogades till Romfördraget. Enligt artikel 8b(1) Maastrichtavtalet har en unionsmedborgare rösträtt och valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt. Kommunal rösträtt för unionsmedborgare har genomförts genom Rådets direktiv 94/80/EG. Direktivet skall också tillämpas på Åland. Se närmare om denna fråga nedan. Det kan i detta sammanhang noteras att val av lagstiftande organ såsom det åländska lagtinget inte faller inom ramen för EU:s kompetens, utan hör till medlemsstaternas exklusiva kompetens.

Åland, skall rådet inom sex månader, om så behövs, bestämma villkoren för tillämpning av den artikeln på Ålands särpräglade situation."<sup>37</sup>

Av någon anledning uppfattade den finska regeringen förklaringen som ett bindande löfte om att frågan skall avgöras i enlighet med Finlands önskemål inom sex månader.<sup>38</sup> I december 1994 antog EG:s ministerråd emellertid ett direktiv (rådets direktiv 94/80/EC) innefattande närmare bestämmelser om sådan kommunal rösträtt för unionsmedborgarna som avses i Maastrichtfördragets artikel 8b(1).<sup>39</sup> Direktivet medger inga undantag för Ålands del från regeln om att medborgarna i EU:s medlemsstater skall ha rösträtt i den kommun där de är bosatta.

I sin framställning om reform av kommunallagstiftningen fastslog också Ålands landskapsregering att de föreslagna bestämmelserna följer de regler som gäller inom EU om rösträtt i kommunalval för EU-medborgare i rådets direktiv 94/80/EEC innefattande närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val.<sup>40</sup> Artikel 4 i direktivet möjliggör enligt landskapsregeringen att man ställer krav på viss tids bosättning för att få rösta och kandidera i kommunalval. Landskapsregeringen ansåg vidare att det inte finns någon orsak att ha avvikande regler för medborgare från länder som inte är medlemmar i EU.

I sitt betänkande noterade lagtingets lagutskott att landskapsregeringen föreslår att sagda bestämmelser införs i kommunallagen.<sup>41</sup> Lagutskottet påpekade att Sjl 67.2 § anger att beslut om antagande av landskapslag där sådana bestämmelser ingår skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, vilket skulle innebära att hela kommunallagen skulle behöva antas med kvalificerad majoritet, något som enligt utskottet knappast varit landskapsstyrelsens avsikt. Lagutskottet föreslog därför att bestämmelserna om rösträtt och valbarhet för personer som saknar hembygdsrätt bryts ut och införs i en särskild lag som antas med kvalificerad majoritet.<sup>42</sup> Förslaget omfattades av lagtinget. Detta är samtidigt förklaringen till varför bestämmelserna om rösträtt i kommunala val för personer som saknar hembygdsrätt ingår, utöver ÅKL 30.2 §, i en särskild landskapslag (se avsnitt 10.1.4. nedan).

Mot bakgrunden av ÅKL 6.1 § utgörs det högsta beslutande organet av fullmäktige som enligt ÅKL 37 § utses för fyra kalenderår i sänder genom ome-

<sup>37</sup> "As far as the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Åland islands is concerned, the Union recalls that Article 8b(1) of the EC Treaty allows for requests by the Republic of Finland to be met. If the Republic of Finland gives notice pursuant to Article 28 modifying Article 227(5) of the EC Treaty that the Treaty is to apply to the Åland islands, the Council, within a period of six months and acting in accordance with the procedures provided for in Article 8b(1) of the EC Treaty, will determine, if necessary the conditions for applying the Article to the special situation of the Åland islands."

<sup>38</sup> Se 1994 rd. – RP nr 135 och 1994 rd. – RP nr 307.

<sup>39</sup> Se Rådets direktiv 94/80/EC, dvs. Council Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals.

<sup>40</sup> Ls. framst. 3/1996–97.

<sup>41</sup> LuB 8/1996–97.

<sup>42</sup> Se också StUB 4/1996–97.

delbara, hemliga och proportionella val. Alla enligt ÅKL 30 § röstberättigade kommunmedlemmar har en röst i valet, som förrättas på det sätt som landskapslagen om lagtingsval och kommunalval föreskriver. Sättet för mandatfördelning följer därmed d'Hondts metod (se avsnitt 3.2.1. ovan). Det antal ledamöter som väljs varierar mellan 11 och 27 beroende på kommunens storlek (se avsnitt 8.4.4.3. nedan).

Närmare bestämmelser om rösträtt i kommunalval på Åland ingår i ÅKL 30 §. Enligt ÅKL 30 § har rösträtt i val som förrättas i kommunen den som 1) fyller 18 år senast på valdagen, 2) den som 1 september valåret har kommunen som sin hemkommun enligt lagen om hemkommun och 3) som har åländsk hembygdsrätt. I ÅKL 30.2 § ingår också stadganden om rösträtt och valbarhet i kommunala val för personer som inte har hembygdsrätt, samt i ÅKL 30a § om rösträtt för sådana personer i rådgivande kommunala folkomröstningar. Rösträtt har i enlighet med bestämmelserna i landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (63/1997) dessutom den som under de tre åren närmast före valåret utan avbrott haft en kommun i landskapet som sin hemkommun och som uppfyller kraven i ÅKL 30.1 § 1 och 2 punkten. Denna treårsregel kan dock vara problematisk mot bakgrunden av artikel 4 i det ovannämnda direktivet. Det förefaller nämligen som om ÅLK 30.1 §, 2 punkten, som ger rösträtt i kommunalval åt den som den 1 september under valåret har kommunen som sin hemkommun, och ÅKL 30.2 § och landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt, som kräver att den "icke-åländska" personen under de tre närmaste åren före valåret utan avbrott skall för erhållande av rösträtt i kommunalval ha haft en kommun i landskapet som sin hemkommun, egentligen upprättade en sådan skillnad mellan innehavare av hembygdsrätt och EU-medborgare som är otillåten enligt det ovannämnda direktivet.<sup>43</sup> Enligt den i EG-domstolens rättspraxis fastslagna *Costanzo*-principen<sup>44</sup> (se avsnitt

<sup>43</sup> Situationen verkar ha uppmärksammats av Europeiska kommissionen i Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpning av direktiv 94/80/EG om rösträtt och valbarhet vid kommunala val (KOM(2002)260 slutlig). Efter att först ha konstaterat att ett krav i grekisk lagstiftning på två års bosättning i Grekland för utlänningar stred mot direktivet (se s. 4 om Artikel 4.1 – bosättningstid), konstaterade kommissionen i fotnot 10 (s. 7) att ett undantag för Åland inte ansågs vara nödvändigt och att direktivet är "tillämpbart på Åland där de finska medborgare som inte har hembygdsrätt och andra unionsmedborgare är underkastade villkor om viss tids bosättning för att där kunna rösta och vara valbara vid kommunala val". Regeln om tre års bosättning i en åländsk kommun för erhållande av rösträtt och valbarhet i en åländsk kommun verkar således även enligt kommissionen stå i strid med direktivet. Se dock Jääskinen 2003, s. 20, som tycks anse att treårsregeln är gångbar enligt en sats i direktivets ändrade ingress. Enligt Rådets direktiv 96/30/EG av den 13 maj 1996 om ändring av direktiv 94/80/EG införs i det sistnämnda direktivets ingress följande sats: "Enligt anslutningsakten för dessa länder (dvs. Österrike, Finland och Sverige –MS) omfattar direktiv 94/80/EG Åland, där de finska medborgare som inte har hembygdsrätt och andra unionsmedborgare är underkastade villkor om viss tids bosättning för att där kunna rösta och vara valbara vid kommunala val." Även om man kan anse att skrivningen i ingressen godkänner treårsregeln på Åland, kan en skrivning i ingressen inte göra undantag till en i och för sig klar och ostridig regel i direktivets artikel 4. Detta framgår bl.a. av EG-domstolens mål i fallet *Nilsson* (C-162/97, punkt 54): "Det kan i detta avseende påpekas att ingressen till en rättsakt inte är juridiskt bindande och således inte kan åberopas till stöd för undantag från bestämmelserna i den aktuella rättsakten."

<sup>44</sup> *Fratelli Costanzo* (103/88), [1989] ECR 1839, punkterna 28–33.

7.1. nedan) borde den i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval avsedda valregistermyndigheten (se nedan) vid uppgörande av det i lagens 8 § avsedda rösträtsregistret tillämpa direktivet direkt och bortse från den i landskapslagen etablerade treårsregeln för EU-medborgarnas del.

Valbarheten till fullmäktige är enligt kommunallagens ÅKL 36 § något mera begränsad än till lagtinget i och med att man utöver personer under förmyndarskap även utesluter ledamöterna i Ålands förvaltningsdomstol och den som är anställd hos kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde från valbarhet till fullmäktige. Dessutom påför bestämmelsen en mera allmän begränsning av valbarheten i och med att den i kommunalval valbara personen skall ha den ifrågavarande kommunen som hemkommun och dessutom ha rösträtt i kommunalval i någon kommun i landskapet. Därtill är det skäl att notera att kandidatuppställningen på kommunal nivå är helt beroende av valmansföreningar i och med att de etablerade politiska föreningarnas rätt att nominera kandidater är begränsad till lagtingsval.

Om upprättande av rösträtsregister och vallängder för lagtingsval och kommunala val stadgas i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval. Enligt denna landskapslag skall valregistermyndigheten senast den måndag som infaller den 41 dagen före valdagen upprätta ett register, i vilket varje person som enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet och hembygdsregistret är röstberättigade i de kommande valen. Härvid är förfarandet med uppgörandet av rösträtsregistret detsamma som i anslutning till lagtingsval. Det åligger landskapsregeringen att se till att de röstkort som skall upprättas sänds ut till de röstberättigade vilkas adress är känd senast den torsdag som infaller den 31 dagen före valdagen. Enligt landskapslagen skall landskapsregeringen i mån av möjlighet i god tid före valen underrätta alla i kommunalvalen röstberättigade personer som inte har åländsk hembygdsrätt om de bestämmelser som gäller för utövande av rösträtten och rätten att kandidera.

I samband med 1999 års åländska kommunalval gjorde Ålands statistik- och utredningsbyrå en specialundersökning om valdeltagandet bland personer bosatta i landskapet utan hembygdsrätt. Enligt undersökningen var sammanlagt 1207 sådana personer röstberättigade i valen, varav 487 utnyttjade sin rösträtt.<sup>45</sup> Röstningsaktiviteten inom denna väljargrupp uppgick således till dryga 40 %, vilket är betydligt lägre än det allmänna valdeltagandet, som vanligtvis ligger mellan 60 % och 65 %.

<sup>45</sup> Enligt uppgifter från landskapsstyrelsen den 26.10.2001. Sagda specialundersökning har inte publicerats.

## 3.5. KOMMUNAL FOLKOMRÖSTNING

Till åtskillnad från landskapsnivån inbegriper den kommunala nivån på Åland möjligheten till rådgivande folkomröstningar. Trots att det kommunala beslutsfattandet är representativt till sin natur innehåller kommunallagen för landskapet Åland bestämmelser om kommunal folkomröstning.<sup>46</sup> Enligt ÅKL 34 § kan fullmäktige besluta att en folkomröstning skall ordnas om en fråga som hör till kommunens uppgifter. Därtill kan 5 % av kommunens röstberättigade invånare ta initiativ till en folkomröstning, varpå fullmäktige avgör om folkomröstningen skall ordnas eller inte. Folkomröstningens sakliga användningsområde kopplas genom hänvisning till kommunens uppgifter till ÅKL 1.3 § och ÅKL 3 §, som i princip utgår ifrån en uppdelning i kommunens allmänna och speciella kompetens. En sådan folkomröstning är emellertid alltid rådgivande och fullmäktige kan inte överföra sin beslutanderätt på kommunmedlemmarna. Även i det fall att man i ett ärende föranstaltat en folkomröstning fattas det slutliga beslutet av fullmäktige.

Rösträtt i en rådgivande kommunal folkomröstning innehas enligt ÅKL 30a § av samma personkrets som i kommunalval. Själva förfarandet vid en sådan folkomröstning regleras relativt detaljerat genom landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (20/1998) som för rösträtsregistrets vidkommande kompletteras av ovannämnda förordning om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande kommunala folkomröstningar i landskapet Åland (FFS 375/1999; 24/1999). Det har hittills inte ordnats några rådgivande folkomröstningar i de åländska kommunerna, men en folkomröstningsmotion har framlagts i Mariehamn. Ärendet gällde byggandet av badhus. Stadsfullmäktige beslöt emellertid att folkomröstningsmotionen inte föranleder några åtgärder.<sup>47</sup>

## 3.6. RIKSDAGSVAL OCH EUROPAPARLAMENTSVAL

Till Finlands riksdag väljs för en fyra år lång mandatperiod inalles tvåhundra ledamöter som uppfyller två syften som valsyste­met i Finland har, nämligen förverkligandet av både politisk och regional proportionalitet. Den regionala proportionaliteten baserar sig på GL 25.2 § och avser trygga en representation av landets olika delar i riksdagen, dock så att denna representation kan vara föränderlig och variera i enlighet med ändringar i befolkningsstrukturen. Utgångspunkten för den regionala proportionaliteten är valkretsarna, vilka skall vara minst tolv och högst aderton till antalet. Därtill finns alltid en valkrets på Åland. Det åländska riks-

dagsmandatet kan alltså framför allt kopplas till förverkligandet av den regionala proportionaliteten. Den ena riksdagsledamoten som med stöd av specialstadganden väljs från Åland företräder drygt 25000 medborgare och ger således inte upphov till någon större skevhet i proportionaliteten i och med att ett riksdagsmandat representerar ca 25600 medborgare. Däremot garanterar det åländska riksdagsmandatet att Åland alltid har en företrädare i riksdagen, något som inte vore en självklarhet om Åland hörde till en större valkrets i riket.

Med anledning av Ålands ställning som ett självstyrande landskap med stöd av GL 120 § skapar 6.1 § i rikets vallag (FFS 714/1998) av landskapet Åland en enmansvalkrets. Valkretsarna i riksdagsval bestäms i 5 § rikets vallag genom uppräknin­g av de kommuner som hör till valkretsen mot bakgrund av landskapsindelningen, men en valkrets kan bestå av flera landskap. För närvarande är antalet valkretsar 15, Åland medräknat. Den åländska valkretsen är av mera bestående karaktär än de 14 som skapas genom vallagen och som befinner sig i riket. Ålands valkrets utgör med stöd av Sjl 68 § en valkrets vid riksdagsmannaval och vid val av republikens president, vilket betyder att de finska medborgarna på Åland alltid har möjlighet att få in en representant i riksdagen.<sup>48</sup> I detta avseende kan det åländska specialmandatet anses i någon mån bryta mot den allmänna principen om regional proportionalitet i Finlands grundlag, men eftersom det är fråga om en *lex specialis*-bestämmelse, kan situationen anses vara korrekt reglerad. Riksdagsvalen handhas på Åland av en enligt 11.3 § rikets vallag av landshövdingen tillsatt valkrets­nämnd, och med stöd av lagens 13.3 § fungerar i varje kommun som kommunal centralvalnämnd vid riksdagsval den nämnd som tillsatts för kommunalval i landskapet.

Det åländska valsättet med avseende på den enda åländska riksdagsledamoten är också speciellt i och med att det i ett visst avseende skiljer sig från det valsyste­met som används i riket. I en valkrets ur vilken endast en representant väljs skulle kanske det normala sättet att välja denna representant vara det s.k. "*first-past-the-post*"-systemet, dvs. majoritetsval. Grundlagen utgår dock ur förverkligandet av politisk proportionalitet vid riksdagsval. Därför har man strävat efter att få valet av den åländska riksdagsledamoten så likt valet i riket, dvs. så proportionellt, som möjligt. Därför tillämpas på Åland med stöd av 110.1 § rikets vallag ett system som kan betecknas som partiellt proportionellt, eftersom den enda kandidaten som väljs är den som bland listor och enskilda valmansföreningar erhållit det högsta jämförelsetalet räknat ut genom d'Hondts mandatfördelningssystem. I det avseende kan man också tala om en modifierad "*first-past-the-post*"-valmetod eller – med ett litet tillägg – "*first-list-past-the-post*"-valmetod. Den går ut på att valmansföreningar, vilka givetvis kan ställa upp en individuell kandidat var, också

<sup>46</sup> Om kommunal folkomröstning i riket, i åländska kommuner och komparativt i vissa europeiska länder, se Sutela 2000, *passim*.

<sup>47</sup> Mariehamns stadsfullmäktiges beslut, protokoll, 124 § av den 29.10.2002.

<sup>48</sup> Enmansvalkretsen skapades genom en ändring (FFS 898/1947) av lagen angående riksdagsmannaval (66/1935) och tillämpades första gången vid riksdagsvalet år 1948. Den bestämmelse som i självstyrelselagen reglerade förhållandet tillkom först genom 1951 års självstyrelselag och trädde i kraft den 1 januari 1952.

kan bilda en gemensam lista, dock så, att kandidaterna på den gemensamma listan kan vara högst fyra. Från den lista som får det högsta sammanlagda antalet röster inväljs den kandidat som fått det högsta antalet personliga röster och som därmed med stöd av jämförelsetalet placeras på första plats på listan, medan den person som med stöd av jämförelsetalet placeras på andra plats på listan blir den förstnämndas suppleant. Valmetoden på Åland skiljer sig således från den valmetod som vid riksdagsval tillämpas i det övriga Finland, men den har en med rikets valsystem gemensam kärna som försöker förverkliga principen om den politiska proportionaliteten i en enmansvalkrets. Det finländska partiväsendet har inte någon roll i kandidatnomineringen på Åland, utan den sker av valmansföreningar med stöd av bestämmelser om valmansföreningar i rikets vallag.

Det bör noteras att även den åländska riksdagsledamoten representerar medborgare, inte personer som besitter hembygdsrätt på Åland eller landskapet Åland som ett offentligt samfund. Av denna orsak faller det sig naturligt att den ena åländska riksdagsledamoten inte är förhindrad att delta i beslutsfattandet om sådan rikslagstiftning som enligt Sjl 18 § hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Den åländska riksdagsledamoten deltar alltså i stiftandet av all lagstiftning vid riksdagen och påverkas inte i sitt uppdrag av den behörighetsfördelning i självstyrelselagen för Åland som för Ålands del reglerar lagtingets respektive riksdagens lagstiftningsbehörighet. Det som den åländska riksdagsledamoten däremot inte gör är att delta i stiftandet av landskapslagstiftning inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet. Den åländska riksdagsledamoten är inte i landskapets tjänst.

Vid presidentval och Europaparlamentsval samt vid eventuella nationella rådgivande folkomröstningar utgör Finland en enda valkrets utan att någon fördelaktigare ställning skulle ha skapats för Ålands del. Ålands valkrets och de kommunala centralnämnderna har då främst betydelse som handhavare av valtekniska uppgifter för garanterandet av ålänningarnas deltagande i dessa val.

## 4. FÖRFARANDET

### 4.1. LAGTINGETS ORGAN

#### 4.1.1. Lagtingets allmänna struktur

Det lagting som med stöd av Sjl 13 § väljs av röstberättigade personer med hembygdsrätt är utsedd för en bestämd tid. Lagtingets fyraåriga mandatperiod indelas i arbetsår. Lagtingets arbetsår vidtar enligt lagtingsordningens (LO) 15 § den 1 november<sup>1</sup> och avslutas på tid som lagtinget beslutar, dock innan följande arbetsår vidtar. Det finns således alltid ett fungerande lagting på Åland, även i de fall då lagtinget inte är fysiskt församlat till sessioner. Uttrycket arbetsår avser därmed lagtingets årliga sammanträdesperiod och de är fyra till antalet under en valperiod. Det sista arbetsåret under valperioden fortgår till dess republikens president eller på presidentens vägnar landshövdingen förklarat arbetet avslutat för valperioden.

Indelningen av valperioden i arbetsår har en viss betydelse för kontinuiteten av lagtingets arbete med avseende på behandling av ärenden. Utgångspunkten är den att ärenden som är anhängiggjorda i lagtinget under en valperiod bör slutbehandlas under samma valperiod. Huvudregeln enligt LO 29 § är således att om handläggningen av ett ärende vid lagtinget inte har hunnit slutföras under ett arbetsår så kan dess behandling fortsätta under följande arbetsår, dvs. vid följande lagtima lagting. Däremot avbryter lagtingsval ärendets behandling och ett ärende som inte slutbehandlats under lagtingets sista arbetsår är inte mera anhängigt vid lagtinget efter valet. Något s.k. behandlingstvång föreligger således inte och lagtinget behöver inte slutföra ett ärende innan valperioden tar slut. I praktiken behandlas dock alla ärenden utom ett fåtal motioner och framställningar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ifall begynnelsen av arbetsåret den 1 november infaller på en lördag eller söndag, börjar arbetsåret med stöd av LO 69 § den första vardagen efter helgen. Det är landshövdingens uppgift med stöd av LO 21.1 § att tillkännage tiden för lagtingets öppnande för varje arbetsår på sätt som LO 15 § föreskriver. LO 21.2 § föreskriver i sin tur att landshövdingen tillkännager tidpunkten för lagtingets avslutande för valperioden, dvs. i slutet av den fyraåriga verksamhetsperioden.

<sup>2</sup> Ett exempel på ett ofullbordat ärende gäller de ändringar av självstyrelselagen som sedermera trädde i kraft den 1 juni 2004. En sammanfattning av ärendets behandling ingår i LuB 8/2003–2004, men det relevanta i detta sammanhang är att behandlingen av den ursprungliga framställningen av republikens president avbröts genom att lagtingets valperiod tog slut i september 2003: "Vid lagtingets sista plenum för mandatperioden den 31 oktober 2003 konstaterades..."

Republikens president har enligt Sjl 14 § och LO 21 § uppgifter i anslutning till lagtingets öppnande och avslutande. Presidenten har till uppgift att förklara lagtinget öppnat i början av arbetsåret och förklara valperiodens sista lagting avslutat. Dessa tidpunkter markerar den tid då lagtinget är lagligen samlat och kan besluta om stiftande av lag och om andra ärenden som hör till dess uppdrag. Kopplingen mellan lagtinget och presidenten i detta sammanhang är naturlig i och med att det hör till presidentens uppgifter att i enlighet med Sjl 19 § utföra lagstiftningskontroll över landskapslagar som lagtinget beslutat att anta men som inte ännu utfärdats av landskapsregeringen. Både självstyrelselagen och lagtingsordningen innehåller dock en möjlighet för landshövdingen att representera presidenten i dessa mera ceremoniella uppgifter,<sup>3</sup> och i praktiken har presidenten i endast ett fåtal fall personligen skött lagtingets öppnande och avslutande. Det vanliga är att landshövdingen utför uppgiften i egenskap av i Sjl 14 § avsedd företrädare av presidenten.<sup>4</sup> Landshövdingen på Åland är dock inte en reguljär, med andra landshövdingar jämförbar representant för centralmakten i länet, utan en ämbetsinnehavare vars valsätt regleras i Ålandsöverenskommelsen.<sup>5</sup>

“5. Ålandsöarnas landshövding skall utnämnas av Finska republikens president i samråd med Ålands Landstings ordförande. I händelse av överenskommelse dem emellan icke kan träffas skall republikens president till landshövding utse någon person inom en förteckning på fem kandidater föreslagna av Landstinget, och vilka besitta nödvändiga förutsättningar för öarnas goda förvaltning och statens säkerhet.”

I anslutning till lagtingets öppnande håller presidenten eller landshövdingen ett öppningstal som kan behandla aktuella ärenden och principiellt betydelsefulla frågeställningar. Presidenten har endast ett fåtal gånger deltagit i lagtingets öppnande, varmed öppnandet för det mesta handhas av landshövdingen. Öppningstalet besvaras av talmannen på lagtingets vägnar. I anslutning till lagtingets avslutande för valperioden framför talmannen lagtingets hälsning varefter presidenten eller landshövdingen i dennes ställe förklarar lagtinget avslutat för valperioden. Presidenten har inte deltagit i avslutningsceremonierna.

rade talmannen med hänvisning till 28 § lagtingsordningen att ärendet förfallit, vilket meddelades republikens president i en skrivelse samma dag.”

<sup>3</sup> Angående landshövdingar på Åland, se Westerlund 1993, ss. 313–322.

<sup>4</sup> Det är dock att märka att landshövdingen med stöd av Sjl 4 § är en företrädare av regeringen. I termer av GL 3.2 § kan begreppet “regering” i detta sammanhang sannolikt uppfattas som en hänvisning till regeringsmakten, som enligt grundlagsbestämmelsen utövas av republikens president och statsrådet.

<sup>5</sup> Om republiken Litauens representant i det autonoma Memel, se *Interpretation of the Statute of Memel Territory*, Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B–Fasc. No. 50.

#### 4.1.2. Lagtingets talman

Sedan lagtinget sammanträtt till arbetsårets första plenum skall den lagtingsledamot som längst innehåft lagtingsmannauppdrag (ålderstalmannen) inta talmannens plats och med biträde av lagtingets sekreterare föranstalta namnupprop över de lagtingsledamöter, vilka har företett godkänd fullmakt. Vid detta första sammanträde tar lagtingsledamöterna plats i plenisalen enligt alfabetisk ordning. Denna ordning iaktas tills lagtinget på framställning av presidiet annorlunda beslutar.<sup>6</sup> Härefter sker val av talman samt en första och en andra vicetalmän. Det kan anses att lagtinget är församlat från den tidpunkten talmannen är vald, dvs. från den tidpunkten som LO 20 § definierar. Efter denna tidpunkt pågår lagtingets arbete tills lagtinget beslutar att avsluta arbetet och arbetet förklaras avslutat i enlighet med LO 15 § eller, om det är fråga om valperiodens sista arbetsår, tills republikens president eller i dennes ställe landshövdingen förklarar lagtinget avslutat med stöd av LO 21.2 §.

Talmannen och vicetalmännen bildar lagtingets presidium. Valet av talmän förlöper enligt 55 § arbetsordningen för Ålands lagting (LAO) (19/1972) så att en var röstande på en blank valedel antecknar sin kandidat, och den förklaras vald som erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna. Uppnås inte sådan röstövervikt, förrättas nytt val. Får inte heller då någon mer än hälften av de avgivna rösterna, förrättas ett tredje val mellan de två som vid den andra omröstningen uppnått det högsta röstetalet. Vid tredje omröstningen förklaras den vald som erhållit de flesta rösterna. Uppkommer lika röstetal i andra eller tredje omröstningen, avgörs företrädet genom lottning. Eftersom talmannen har en mycket stark ställning som ledare av lagtingsarbetet är det principiellt sett viktigt att LO 20.1 § föreskriver att val av talman sker i början av varje arbetsår. Talmannens mandatperiod är alltså ett år, vilken omständighet skiljer denne från de övriga lagtingsorganens mandatperiod som sträcker sig över hela valperioden. Om talmannen valdes för hela valperioden, kunde kanske möjligheter öppnas för otillbörlig dominans inom lagtingsarbetet antingen på ett personligt plan eller på ett partipolitiskt plan. Genom en ettårig mandatperiod får lagtinget tillfälle att pröva talmannens verksamhet. Lagtingets presidium har vissa betydelsefulla uppgifter, t.ex. att i enlighet med LAO 69 § sammankalla lagtinget till plenum under sådan tid då lagtinget inte är samlat. Om det konstateras vara nödvändigt att sammankalla lagtinget under sådan tid under arbetsåret då lagtingsarbetet är avbrutet, kan alltså presidiet fatta ett beslut om sammankallandet.

Talmannen har en central position i lagtingsarbetet, vilket han eller hon leder, men talmannen deltar av tradition inte i utskottsarbetet. Talmannen sammankallar med stöd av LO 43.1 § lagtinget till plenum, föredrar ärendena på samman-

<sup>6</sup> Om sittordningen i plenisalen fattas ett formellt beslut av presidiet. Se Presidiets framst. 2/2003–2004 angående ändring av beslutet om lagtingsledamöternas placering i plenisalen 2003–2007.

träden, leder överläggningarna, framställer förslag till fattandet av beslut på sätt som anges i LAO 45 §, upprätthåller ordningen vid sammanträden och avslutar plenum. Därtill har talmannen med stöd av lagrummet till uppgift att övervaka att sådant som strider mot lag inte upptas till behandling under överläggning. Talmannen är också med stöd av LO 30 § och 31 § ordförande för lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd och har till uppdrag att sammankalla nämnden till möte. Talmannen är inte ensam ansvarig över lagtingets föredragningslista, utan talmanskonferensen i vilken även utskottsordförandena ingår har med stöd av LAO 29.2 § en viktig position vid avgörandet av vilka ärenden som upptas till behandling. Talmannen kan också, efter beslut av lagtinget, utfärda en varning åt en ledamot som brutit mot de normer för uppförande som ingår i LO 46 §.

Med hänvisning till det ovanstående har talmannen alltså en uppgift inom kontrollen av lagenligheten. Talmannen skall övervaka att sådant som strider mot lag inte upptas till behandling under överläggning. Denna övervakning kan uppenbarligen vara förfarandemässig och innehållsmässig. I ett förfarandemässigt avseende bör talmannen övervaka att lagtinget under sin behandling följer de förfaranden som etablerats för avgörandet av olika ärenden och att det behandlade ärendet har anhängiggjorts i rätt ordning. Ett exempel på sådana förfarandemässiga krav ingår i SjL 59.1 §, SjL 69 §, LO 55 § (självstyrelsens konstitution) och LO 60.3 § (godkännande av misstroendeyrkande).

Ett exempel härvid kunde utgöras av den i avsnitt 3.2.3.3.2. nämnda frågan om förhållandet mellan LO 9 § och EU-folkomröstningslagens 1 §, dvs. hur lagtinget skall mot bakgrunden av resultatet i en rådgivande folkomröstning besluta angående anslutning till EU. I ett innehållsmässigt avseende bör talmannen övervaka att lagtinget under sin behandling inte bryter mot de materiella krav som t.ex. grundlagens grundrättighetsbestämmelser ställer på lagens innehåll eller som t.ex. SjL 18 § om landskapets behörighet ställer på lagens materiella eller territoriella utsträckning. Den innehållsmässiga övervakningsuppgiften kan möjligen också anses sträcka sig till annan lagstiftning eller andra beslut som lagtinget redan fattat. Talmannen har alltså rätt att vägra uppta till behandling ett ärende som strider mot lag, men ifall ett sådant ärende trots allt upptagits till behandling bör talmannen anses ha rätt att avbryta behandlingen av ett sådant ärende. På detta sätt bidrar talmannen genom sin verksamhet till upprätthållandet av rättsordningens koherens. Talmannens övervakningsuppgift främjar tryggheten av en sådan enhetlig handlingslinje utåt som inte belastas av motstridiga beslut och signaler.

När en vägran att uppta ett ärende till behandling aktualiseras förutser LO 35.2 § en möjlighet till ett motsatsförhållande mellan talmannen och lagtingets medlemmar. Därför kan det förutsättas att talmannen uppger en orsak till sin vägran. Om lagtingsledamöterna inte nöjer sig med talmannens uppfattning om före-

komsten av en konflikt av förfarandemässig eller innehållsmässig natur, skall talmannens och lagtingets olika åsikter prövas av lagutskottet. Det ankommer nämligen på lagutskottet att skilja mellan lagtinget och dess talman i sådana situationer där talmannen vägrat uppta väckt fråga eller framställa omröstningsförslag eller då lagtinget i något annat fall inte är tillfreds med lagmannens förfarande. Lagutskottet skall i en sådan situation avgöra om talmannen förfarit riktigt. Detta formella och såväl för talmannen som för lagtinget juridiskt bindande avgörande av lagutskottet skall sedan iaktas vid den fortsatta behandlingen. Lagutskottets åsikt blir därmed utslagsgivande för huruvida ärendet avgörs av lagtinget eller om det avförs från föredragningslistan. Talmannens övervakningsfunktioner är principiellt sett viktiga och utgör på sätt och vis en sista tröskel som ett lagförslag bör överskrida innan lagen lämnar lagtinget. Talmannen kontrollerar att de förfarande- och innehållsmässiga krav som ställs på en lag är uppfyllda. I praktiken har fall där talmannen framfört en formell vägran emellertid inte aktualiserats, utan eventuella problem har i stället lösts genom diskussioner.

#### 4.1.3. Talmanskonferensen

Talmanskonferensen är ett mera omfattande lagtingsorgan än vad namnet antyder. Talmanskonferensen utgörs nämligen av talmannen, vicetalmännen och utskottens ordförande. Antalet medlemmar i talmanskonferensen är således med beaktande av LO 34 § minst tio, men om lagtinget väljer att tillsätta fler permanenta utskott, utökas antalet medlemmar i talmanskonferensen. I förhållande till talmannen å ena sidan och lagtinget å andra sidan kan talmanskonferensen anses ha en tvåvägsfunktion i och med att man genom talmanskonferensen kan koordinera utskottens tidtabeller med den tidtabell som lagtinget som helhet följer med avseende på ärendenas behandling. Talmanskonferensen har således en viktig funktion som beredare av beslut för plenum och den kan inom detta område ge förslag och utlåtanden till plenum. Lagtingets arbetsordning innehåller närmare bestämmelser om talmanskonferensens roll i lagtingsarbetet bl.a. inom området för ordnandet av debatter utan anknytning till särskilt ärende.

På talmanskonferensen ankommer enligt LO 42.2 § att föreslå ändringar i lagtingets arbetsordning, att avge utlåtande rörande sådan ändring däri, vartill ledamot tagit initiativ, att göra förslag om bestämmelser för val inom lagtinget, att i övrigt göra nödigbefunna förslag om lagtingsarbetets ordnande samt att uppgöra förslag till instruktion och avlöning för lagtingets tjänstemän. Utöver detta ankommer det på talmanskonferensen att utföra ett antal i LAO 9 § specificerade uppgifter, nämligen:

- “1) att väcka förslag om tillsättande av i LO 34.2 § avsedda ytterligare utskott, dvs. utskott som inte är sådana som lagtinget med stöd av LO 34.1 § bör tillsätta;<sup>7</sup>  
 2) att uppgöra förslag angående de arvoden och övriga ersättningar som enligt 12 § lagtingsordningen tillkommer landstingsman samt talmannens arvode och den ersättning för representationskostnader som bör anses tillkomma honom;  
 3) att föreslå huruvida i 51 § 2 mom. lagtingsordningen nämnt landskapsregeringens meddelande om en planerad framställning till lagtinget eller angående de riktlinjer, som landskapsregeringen avser följa i förvaltningen skall hänskjutas till utskott, vilket lagtinget kan göra om ärendet prövas vara av synnerlig vikt; och  
 4) att göra de övriga framställningar, vilka enligt lagtingsordningen eller arbetsordning uppdragits åt talmanskonferensen.”

Om rösterna vid omröstning inom talmanskonferensen faller lika avgör talmannens röst.

#### 4.1.4. Lagtingets utskott och förvaltningsorganisation

Merparten av lagtingets arbete sker i lagtingets utskott. Det är utskottens uppgift att sköta om den innehållsmässiga beredningen av ärendena och det är vanligtvis endast relativt begränsade ändringar som den egentliga behandlingen i plenum inför. Lagtingsordningens 34.1 § räknar upp sju utskott som lagtinget bör tillsätta, nämligen fem specialutskott med inriktning på vissa fackområden (lagutskottet,<sup>8</sup> finansutskottet,<sup>9</sup> näringsutskottet,<sup>10</sup> kulturutskottet,<sup>11</sup> social- och miljöutskottet<sup>12</sup>) samt justeringsutskottet<sup>13</sup> och det stora utskottet. De är tillsatta framför allt för att bereda lagförslag och andra ärenden för behandling i plenum, förutom finansutskottet, som framför allt ansvarar för beredning av landskapsbudgeten men även för beredning av ärenden som hör till dess uppgiftsområde. Deras uppgiftsfördelning fastslås i LO 35 § – 39 § och i LO 54 §, men i detta sammanhang kan med hänvisning till det ovanstående ännu understrykas att lagutskottet har det något

<sup>7</sup> Stadgandet gäller tillsättande andra utskott än de ordinära (6) utskotten, antingen för återstoden av en valperiod eller tillfälligt för att bereda ett särskilt ärende. Till sådant utskott kan väljas högst fem medlemmar och nödvändigt antal ersättare.

<sup>8</sup> Uppgiftsområden enligt LO 35.1 §: självstyrelselagen, jordförvärvslagen, ärenden som gäller självstyrelsens konstitution enligt LO 55 §, landskaps- och kommunalförvaltning, polisväsendet, hyres- och legoavtal, vägtrafik och fordon, ärenden som inte remitterats till andra utskott. Lagutskottet har dessutom med stöd av LO 62.2 § till uppgift att avgöra meningsskiljaktighet mellan talmannen och lagtinget över vägran att uppta ett ärende till handläggning eller framställa omröstningsförslag.

<sup>9</sup> Uppgiftsområden enligt LO 36 §: landskapsregeringens förslag till årsstat (budget), tilläggsbudget, finansmotioner, förslag till extra anslag, landskapets bokslut, landskapsrevisoremas berättelser.

<sup>10</sup> Uppgiftsområden enligt LO 37 §: näringsverksamhet, gårdsbruk, beskattning.

<sup>11</sup> Uppgiftsområden enligt LO 38 §: undervisning, kultur, idrott, ungdomsarbete, arkiv-, biblioteks- och museiväsendet, radio och television.

<sup>12</sup> Uppgiftsområden enligt LO 38a §: socialvård, hälso- och sjukvård, byggnads- och planväsendet, bostadsproduktion, natur- och miljövärd, vattenskydd.

<sup>13</sup> Vid början av varje valperiod utser lagtinget enligt LO 70 § tre justeringsmän jämte nödigt antal ersättare att justera protokollet.

speciella uppdraget att fatta beslut angående eventuella åsiktsmotsättningar mellan talmannen och lagtinget (se avsnitt 4.1.2. ovan). Utöver detta har lagutskottet i någon mån börjat skapa en dimension som antyder att en förhandskontroll av lagförslags förenlighet med den åländska konstitutionen håller på att utvecklas (se avsnitt 4.3.3.2. och 10.1.4. nedan). Därtill är det skäl att påpeka att finansutskottet med stöd av LO 36a § har en särskild uppgift i anslutning till godkännande av tjänstekollektivavtal för landskapets tjänsteinnehavare.

Utöver de uttryckligen nämnda utskotten kan lagtinget med stöd av LO 34.2 § vid behov tillsätta för valperioden permanenta utskott eller tillfälliga utskott. Ett tillfälligt utskott kan tillsättas för beredning av ett särskilt ärende. Ett tillfälligt utskott har samma uppgift och behörighet som ett permanent utskott men är begränsat i ett innehållsmässigt och sannolikt också tidsmässigt avseende.

Lagtingets permanenta utskott och också de övriga organen vid lagtinget, förutom talmannen, tillsätts i princip för hela valperioden, om inte lagtinget på förslag av talmanskonferensen beslutar att nyval av samtliga medlemmar i ett utskott skall förrättas. Justeringsutskottet får vid behov fortsätta sin verksamhet även efter valperiodens utgång för slutförande av på utskottet ankommande uppdrag. Alla i lagtingsordningen uppräknade utskott skall ha fem medlemmar, förutom justeringsutskottet och det stora utskottet, vilka skall ha tre respektive tio medlemmar. Om lagtinget väljer att tillsätta ytterligare utskott, skall dylika ha högst fem medlemmar.

Val av utskott sker i plenum med beaktande av det i LO 72 § föreskrivna proportionella valsättet i den ordning som i LAO 7 kap. stadgas om val i lagtinget. Utskottens sammansättning reflekterar således lagtingets sammansättning, inte landskapsregeringens sammansättning eller uppspaltningen i lagtingets majoritets- och minoritetskoalition. De flesta lagtingsledamöterna ingår som medlemmar i något utskott. För varje utskottsmedlem utses även en ersättare. Den som förut blivit vald till ledamot i två utskott är berättigad att avsäga sig ledamotskap i ytterligare utskott. På lagtinget ankommer att pröva om en utskottsledamot på grund av annat uppgivet hinder kan befrias från sådant uppdrag eller från annat uppdrag, vartill han utsetts genom val av lagtinget. Av tradition deltar lagtingets talman inte i utskottsarbetet. Utskottens sekreterare utses av talmanskonferensen efter att berörda utskott hörts.

Ett utskott har inga särskilda maktbefogenheter eller förundersökningsbefogenheter till sitt förfogande och kan t.ex. inte tvinga en person att infinna sig inför ett utskott för en utfrågning. Utskotten sköter sitt uppdrag med stöd av de befogenheter som ges i LO 41.3 §. Lagrummets första sats skapar en skyldighet för landskapsregeringen samt för myndigheter och tjänstemän som underlyder landskapsregeringen att på begäran och utan dröjsmål förse ett utskott med handlingar och skriftliga eller muntliga upplysningar som utskottet behöver för beredningen av ett ärende. Ett utskott har alltså en specifik rätt till information i förhållande till land-

skapsregeringen och har, till den delen det är fråga om muntlig information, rätt att förvänta sig att en tjänsteman vid landskapsregeringen inställer sig inför utskottet för lämnandet av information. Denna mera specifika rätten till information gäller beredningen av ett konkret ärende. Därutöver kan man säga att lagrummets andra sats skapar en allmän rätt att få information av landskapsregeringen i de angelägenheter som hör till ett utskotts ansvarsområde. Härvid bör landskapsregeringen till utskottet överlämna de utredningar och redogörelser som utskottet begär, men lagrummet verkar inte inom ramen för denna allmänna informationsrätten skapa någon skyldighet för landskapsregeringen och dess tjänstemän att infinna sig personligen inför ett utskott. Det verkar dock som om ett utskott hade möjlighet att även be landskapsregeringen sammanställa sådan information som inte sedan tidigare existerar i form av ett avfattat dokument eller skriftlig utredning.

Utskott skall på kallelse av dess till åren äldsta medlem sammanträda senast dagen efter det utskottet tillsatts för att under dennes ordförandeskap vid sitt första sammanträde inom sig välja ordförande och vice ordförande. Val i utskott verkställs med slutna sedlar, om icke utskottets samtliga ledamöter enats om annat valsätt. I övrigt skall omröstning ske öppet genom namnupprop eller på annat sätt som utskottet väljer. Faller rösterna lika, avgör ordförandens röst. Om utgången av valet av ordförande och vice ordförande bör meddelas till talmannen. Ordförande eller, vid förfall för denne, vice ordförande sammankallar utskottet till sammanträde. Sammanträde skall sammankallas också då minst tre av utskottets medlemmar begär detta. Har såväl ordförande som vice ordförande förhinder och kräver till utskottet remitterade ärenden likväl brådskande behandling, eller föreligger jäv för både ordförande och vice ordförande, väljer utskottet under ledning av dess äldsta medlem en tillfällig ordförande för att leda sammanträdet under behandlingen av ifrågavarande ärenden. Utskott kan, om ärendena det påkallar, sammanträda även under tid då lagtinget inte är samlat.

Vid förhinder för utskottsmedlem träder ersättare i dennes ställe. Rör ärende utskottsmedlem personligen får han eller hon inte delta i överläggningen och fattande av beslut. Utskott är med stöd av LO 40.2 § beslutfört om minst fyra femtedelar, eller beträffande justeringsutskottet två tredjedelar, av dess medlemmar är närvarande. Uteblir utskottsmedlem utan förfall eller särskilt tillstånd från utskotts sammanträde, bör utskottet anmäla härom till lagtinget, som med stöd av LO 13 § kan döma honom eller henne förlustig arvode eller del därav eller vid upprepade fall förklara att han eller hon har förverkat sitt uppdrag som utskottsmedlem.

Utöver utskotten finns i lagtinget även ett rådgivande specialorgan, den självstyrelsepolitiska nämnden, för ärenden som är av stor självstyrelsepolitisk betydelse. Självstyrelsepolitiska nämnden skapas genom bestämmelser i LO 29 § – 33 §, dvs. innan bestämmelserna om utskott meddelas. Redan placeringen av bestämmelserna förefaller antyda att nämnden förväntas ha en viktig uppgift och en övergripande roll i vissa mer allmänna angelägenheter. Dessutom stadgas i LO 33

§ att det som stadgas om utskott i lagtingsordningen skall i tillämpliga delar gälla självstyrelsepolitiska nämnden.

Lagtinget skall i början av valperioden tillsätta en självstyrelsepolitisk nämnd med den i LO 29.1 § etablerade uppgiften att verka som ett rådgivande och bevakande organ i frågor rörande landskapets författningsenliga rättigheter och landskapets externa relationer samt som samrådsorgan i ärenden som gäller Europeiska unionen. Med landskapets författningsenliga rättigheter torde här avses landskapets rättigheter inom ramen för den helhet som självstyrelselagen och grundlagen bildar, medan landskapets externa relationer syftar på de utrikespolitiska befogenheter som landskapet har, t.ex. medlemskap i Nordiska rådet. Hänvisningen till EU-ärenden gör den självstyrelsepolitiska nämnden till ett integrationsorgan inom lagtinget, i varje fall till den delen som EU-ärendet inte hör till något fackutskotts område, om ärendet hör till flera utskotts område eller om ärendet är av övergripande natur. Självstyrelsepolitiska nämnden kan således genom sin verksamhet bidra till att förankra den av landskapsregeringen förda EU-politiken i lagtingets åsikter. Nämndens utlåtanden bidrar till att utforma innehållet i landskapets ställningstaganden i EU-ärenden. Eftersom självstyrelsepolitiska nämnden uttryckligen är ett rådgivande organ och har till uppgift att ge utlåtanden inom området för självstyrelsens politiska dimension kan man inte inläsa någon formellt bindande effekt i nämndens uttalanden.

Lagtinget, lagtingsutskott och landskapsregeringen har rätt att enligt LO 29.2 § inhämta nämndens utlåtande i frågor som avses i LO 29.1 §. Självstyrelsepolitiska nämnden är alltså inte endast ett organ vars verksamhet är inriktad på lagtingets förfaranden, utan nämnden kan kontaktas även av landskapsregeringen. I detta avseende skiljer sig nämnden från lagtingets utskott, vilka har en klarare intern funktion. Kontakten till självstyrelsepolitiska nämnden formuleras som en rättighet, vilket samtidigt betyder att inget av de ovannämnda organen har någon skyldighet att inhämta nämndens utlåtande, förutom i LO 32.1 § avsedda situation där det är fråga om behandling av landskapsregeringens redogörelse om självstyrelsepolitiska frågor.<sup>14</sup> Då skall nämnden avge ett betänkande i ärendet innan redogörelsen upptas till slutlig behandling i lagtingets plenum. I detta sammanhang får självstyrelsepolitiska nämnden en med lagtingsutskott jämförbar ställning.

Framför allt med tanke på EU-frågeställningar kunde man emellertid också föreställa sig att en skyldighet för landskapsregeringen att inhämta ett utlåtande från självstyrelsepolitiska nämnden vore att rekommendera.<sup>15</sup> Självstyrelsepolitiska

<sup>14</sup> Se t.ex. Ålands landskapsstyrelsens redogörelse 51 K10 av den 20 februari 2003 till lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd som gavs enligt LO 32 § för tiden 1 november 2001 – 31 oktober 2002 och upptog sådana ärenden som Open Skies-avtalet, svenska språkets ställning, Åland och Europeiska unionen, överföring av statens fasta egendom, gräns- och sjöbevakningen, diskussioner med Sverige, självstyrelselagsrevisionen, sjöstridskrafternas verksamhet, utvärdering av det ekonomiska systemet, beskattning och självstyrelsens utveckling.

<sup>15</sup> En sådan skyldighet finns dock mellan landskapsregeringen och hela lagtinget. Landskapsregeringen har nämligen med stöd av LO 42a.1 § en skyldighet att informera lagtinget om sin syn på förslag till EU:s rättsakter, fördrag eller



ka nämnden behöver emellertid inte uppfattas som ett organ som passivt väntar på begäranden om utlåtanden. Enligt LO 29.3 § kan självstyrelsepolitiska nämnden också på eget initiativ och med stöd av sin egen aktivitet behandla till sitt kompetensområde hörande ärenden och väcka förslag om uttalanden eller åtgärder hos lagtinget och landskapsregeringen, alltså både internt hos lagtinget och externt hos landskapsregeringen. Av LO 23 § som gäller lämnandet av landskapsregeringens framställningar och meddelanden till lagtinget och landshövdingens och lantrådets meddelanden framgår att självstyrelsepolitiska nämnden har en initiativrätt. Det är dock inte klart med stöd av lagtingsordningen på vilket sätt självstyrelsepolitiska nämndens förslag tas upp till behandling och vilken ställning de har. Det är möjligen fråga om ett initiativ som är jämförbart med en hemställningsmotion och som behandlas i lagtingets plenum i en enda behandling. Om självstyrelsepolitiska nämndens förslag till uttalande eller åtgärd inte oförändrat godkänns av lagtinget skall ärendet enligt LAO 16 § överlämnas till förnyad behandling i nämnden, varefter det upptas till slutligt avgörande i plenum. Bestämmelsen tyder på att nämndens förslag har en starkare ställning än de betänkanden över lagförslag som utskotten överlåter till behandling i plenum. Fram till årsskiftet 2004/2005 har självstyrelsepolitiska nämnden använt sin möjlighet att väcka förslag endast två gånger.<sup>16</sup>

Självstyrelsepolitiska nämnden består av talmannen som ordförande samt fyra och högst sex ledamöter och nödigt antal ersättare, vilka lagtinget i början av varje valperioden väljer inom sig. Val av ledamöter och ersättare skall av lagtinget förrättas senast fjärde dagen efter lagtingets öppnande. Nämnden väljer inom sig viceordförande. I sitt arbete bör nämndens medlemmar iaktta den förtegenhet, som ärendets beskaffenhet kräver. Nämnden kan kalla lantrådet och ledamöterna i landskapsregeringen samt särskilda sakkunniga till sammanträde för att höras. Självstyrelsepolitiska nämnden har en likadan rätt som lagtingets utskott få information. Landskapsregeringen och underlydande myndigheter och tjänstemän är nämligen skyldiga att på begäran och utan dröjsmål förse nämnden med handlingar samt skriftliga eller muntliga upplysningar som nämnden behöver för beredning av ett ärende. Landskapsregeringen skall dessutom i angelägenheter som hör till nämndens ansvarsområde överlämna de utredningar och redogörelser som nämnden begär.

Talmannen, eller vid förfall för honom eller henne vice ordföranden, sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordrar. Anhåller landskapsregeringen el-

andra ärenden som bereds inom EU:s institutioner och som landskapsregeringen underrättats om enligt bestämmelserna i 9a kap. självstyrelselagen, förutsatt att förslaget är av intresse för landskapet.

<sup>16</sup> Det första förslaget gällde Open Skies-avtalet och Ålands demilitarisering och neutralisering. Självstyrelsepolitiska nämndens förslag nr 1/2001–2002 av den 10 april 2002. Förslaget inleds med följande sats: "Självstyrelsepolitiska nämnden föreslår enligt 29 § 3 mom. lagtingsordningen att lagtinget meddelar landskapsstyrelsen till kännedom vad nämnden anfört i ärendet." En likadan formulering användes i det andra förslaget, som ingår i Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande nr 2/2003–2004 av den 19 maj 2004 angående redogörelsen enligt LO 32 §.

ler minst tre av nämndens ledamöter att nämnden skall sammanträda för viss uppgiven fråga, skall talmannen utan dröjsmål sammankalla nämnden. Nämnden skall med anledning av ovannämnda landskapsregeringens redogörelse avge yttrande till lagtinget eller landskapsregeringen eller endast anteckna redogörelsen till protokollet. Vid självstyrelsepolitiska nämndens sammanträden förs ett kortfattat protokoll som upptar i nämnden framställda yrkanden, omröstningsförslag och nämndens beslut. Självstyrelsepolitiska nämndens förslag och utlåtanden undertecknas enligt LAO 12 § på nämndens vägnar av ordföranden och kontrasigneras av sekreteraren. Ledamot av självstyrelsepolitiska nämnden har rätt att till förslag eller utlåtande foga en skriftlig reservation. Reservationen bör anmälas genast då nämnden fattat sitt beslut och framläggas senast vid justeringstillfället.

Utskotten kan inte som sådana fungera som beredningsorgan utan behöver en viss administrativ underbyggnad. Det högsta administrativa organet är kansli-kommissionen, som enligt LO 71 § består av talmannen och vicetalmännen samt två för valperioden valda ledamöter. Kanslikommissionen utövar enligt LO 71 § tillsyn över lagtingets kansli. Kanslikommissionen bör inom ramen för denna uppgift enligt LAO 5.1 § övervaka lagtingets ekonomiska förvaltning och uppgöra förslag till årsstat för lagtinget samt att besluta om betalning av lagtingets utgifter på sätt som närmare bestäms i räkenskapsstadga för lagtinget. Därtill har kansli-kommissionen uppgifter inom ramen för personalförvaltningen, såsom att anslå tjänsterna vid lagtingets kansli lediga att sökas och att med undantag av sekreterartjänsten besätta tjänsterna vid lagtinget och anställa erforderliga vaktmästare och annan personal. Kanslikommissionen skall också övervaka tjänstemännens vid lagtingets kansli och den övriga personalens verksamhet och vidta härav eventuellt påkallade åtgärder. Kanslikommissionen har också till uppgift att ge tillstånd till utsändning i radio och television av lagtingets förhandlingar.

Lagtingets löpande ärenden handhas av lagtingets kansli, som förestås av lagtingets sekreterare. Sekreteraren utses av lagtinget. Sekreteraren har enligt LO 70 § till uppgift att föra lagtingets protokoll under talmannens tillsyn och enligt LAO 8 § vara sekreterare för talmanskonferensen och kanslikommissionen samt i de organ inom lagtinget som bestäms i instruktion eller genom beslut av kansli-kommissionen.

## 4.2. LAGTINGSARBETETS STRUKTUR

### 4.2.1. Anhängiggörande av ärenden i lagtinget

Lagtinget behandlar inom ramen för sin verksamhet ett antal olika ärenden av vilka lagförslagen hör till de viktigaste. Behandlingen av de olika ärendena är mycket formbunden och följer vissa i självstyrelselagen, lagtingsordningen och arbetsord-

ningen fastslagna regler om anhängiggörande och beredning av ett ärende samt om beslutsfattande i ett ärende och verkställighet av ett ärende. Det hör till den åländska självstyrelsens innersta väsen att ärenden som kommer upp i lagtinget behandlas på svenska, något som LO 44 § fastslår som en konstitutionell regel. Detta betyder att t.ex. lagarna behandlas och stiftas på svenska och följaktligen träder de också i kraft på svenska.

Enligt stadgandena i LO 22 § – 27 § kan ett ärende tas upp i lagtinget genom fyra huvudsakliga förfaranden, dvs. genom presidentens framställning till lagtinget, genom landskapsregeringens framställning till lagtinget, genom en motion som väcks av en lagtingsledamot eller på något annat sätt som anges i lagtingsordningen. Med den sistnämnda gruppen avses bl.a. landskapsregeringens meddelanden och berättelser, presidentens och landshövdingens meddelanden, lantrådets meddelanden, misstroendeyrkanden, frågor, talmanskonferensens förslag och självstyrelsepolitiska nämndens initiativ.

Det är endast republikens president, landskapsregeringen och lagtingsledamöterna som har initiativrätt inom området för lagstiftning. Presidentens, landskapsregeringens och talmanskonferensens förslag kallas framställningar<sup>17</sup> och lagtingsledamöternas lagförslag motioner. Det finns inte några begränsningar för när framställningar kan lämnas till lagtinget. Det samma gäller i princip lagtingsledamöternas lagmotioner, medan det för hemställnings- och finansmotioner finns strikta regler om tidpunkten för inlämnandet. Om en framställning, motion eller annat till lagtinget överlämnat ärende återkallas, skall talmannen underrätta lagtinget om detta, och behandlingen omedelbart avbrytas.

Presidentens framställningar överlämnas enligt LO 22 § till lagtinget såsom i självstyrelselagen stadgas. Eftersom självstyrelselagen inte uttryckligen skapar någon allmän framställningsrätt för presidenten inom stiftandet av landskapslag kan man förmodligen anse att presidentens framställningsrätt är begränsad till de ärenden i vilka presidenten enligt specifika bestämmelser i självstyrelselagen bör vara aktiv i förhållande till landskapet Åland. Det är landshövdingen som med stöd av Sjl 14 § lämnar presidentens framställningar till lagtinget, varefter de remitteras till vederbörande utskott för beredning utan att landskapsregeringen befattar sig med ärendet. Dyliga ärenden som genom framställning överlämnas till lagtinget för behandling utgörs av bifall till internationella förpliktelser enligt Sjl 59 §<sup>18</sup> samt beslut om godkännande av ändringar till självstyrelselagen enligt Sjl 69.1 §

<sup>17</sup> Presidenten, landskapsregeringen och talmanskonferensen kan också avge meddelanden till lagtinget i sådana frågor dessa anser att lagtinget bör informeras om och uttala sig i men där dessa inte har något direkt förslag till åtgärd av lagtinget. Meddelandena gäller ofta stora reformer som ännu är på planeringsstadiet. Angående talmanskonferensens framställningar, se ovan, avsnitt 4.1.3.

<sup>18</sup> I samma lagrum stadgas dessutom att om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen, blir bestämmelsen enligt självstyrelselagen gällande i landskapet endast om en lag stiftas därom i den ordning som stadgas i GL 95.2 § angående ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

och jordförvärvslagen enligt JfL 17 §. De vanligaste internationella fördragen som lagtinget ger sitt samtycke till gäller dubbelbeskattning och förmåner på social- och hälsovårdens område. Lagtingets samtycke krävdes till exempel då Finland gick med i Europeiska unionen. I lagtinget ska behandlingen av presidentens framställningar och meddelanden med stöd av LO 68 § såväl i plenum som i utskott ges företräde framom andra ärenden.

Landskapsregeringen har rätt att med stöd av LO 23.1 § att överlämna framställningar till lagtinget. Trots att lagtingsledamöternas lagmotioner och landskapsregeringens framställningar är likvärdiga sätt att initiera ett lagförslag, utgör de sistnämnda i praktiken den viktigaste mekanismen för anhängiggörande av ärenden vid lagtinget, i varje fall om man betraktar antalet anhängiggjorda och framgångsrikt genomdrivna förslag. Landskapsregeringen avger årligen ca 50 framställningar till lagtinget. Det förslag till årsstat, dvs. budget, som landskapsregeringen avger är också en framställning från landskapsregeringen. Landskapsregeringens framställning kan återtas då skäl därtill föreligger.

Om lagtingsledamöternas rätt att överlämna motioner till lagtinget stadgas i LO 25 § och 26 §. Enligt LO 25 § har ledamöterna tre olika motionstyper till sitt förfogande, nämligen lagmotion, hemställningsmotion och finansmotion. Om motionerna stadgas i LO 26 § att de bör vara i skriftlig form och att de skall inlämnas till lagtingets kansli. I en motion skall uttryckligen nämnas skälen på vilka förslaget grundas. En motion bör alltså motiveras, vilket torde betyda att den eller de som framställer motionen skall beskriva ett problem som borde åtgärdas och också föreslå åtgärden. Ärenden av olika beskaffenhet får inte intas i samma motion, utan varje motion skall framstå som en tematisk helhet. Varken lagtingsordningen eller lagtingets arbetsordning fastslår något minimiantal för undertecknare, vilket betyder att en motion kan inlämnas även av en enda lagtingsledamot. En motion kan återkallas genom en skrivelse som är undertecknad av de ledamöter som undertecknat motionen.

Lagtingsledamöterna kan väcka lagmotioner under den tid lagtinget är församlat. Jämfört med de två övriga motionstyperna är möjligheterna att inlämna en lagmotion mera obegränsade och kan infalla så gott som när som helst under lagtingets verksamhet. En lagmotion innehåller ett förslag till stiftande av ny landskapslag eller till ändring eller upphävande av gällande landskapslag. En lagmotion kan också innehålla ett förslag till laginitiativ till riksdagen, dvs. sådana initiativ enligt Sjl 22.1 § som syftar till stiftande, ändring eller upphävande av rikslag inom ramen för rikets i Sjl 27 § etablerade lagstiftningsbehörighet.<sup>19</sup> Mot denna

<sup>19</sup> Enligt RP 73/1990, s. 71, gäller initiativrätten "frågor som har särskild betydelse för landskapet. Initiativrätten innebär en möjlighet att komma in med förslag till rikslagstiftning med territoriellt begränsad lagstiftning." Initiativrätten kan alltså också användas i förhållande till sådan lagstiftning som endast skulle tillämpas i riket. Initiativrätten är inte begränsad till lagmotioner utan den gäller även åtgärds- och finansmotioner. Det bör noteras att vare sig riksdagsledamöterna eller riksdagen som helhet har någon motsvarande motionsrätt med avseende på åländska lagar (se avsnitt 5.1.1. nedan).

bakgrund är det nödvändigt att en lagmotion innehåller ett i lagform avfattat förslag, dvs. att normens föreslagna lydelse framgår av motionen. Lagtingsledamöterna har emellertid inte tillgång till sådan lagberedningspersonal som egentligen skulle behövas för en betydande innehållsmässig verksamhet inom området för lagmotioner. Därför har lagtingsledamöterna i praktiken ingen möjlighet att bereda större lagstiftningsprojekt och därför har landskapsregeringen med sin lagberedningsavdelning en dominerande ställning inom anhängiggörandet av lagförslag (se avsnitt 4.3.1. nedan).

Lagtingsledamöterna har dock en möjlighet att väcka hemställningsmotioner genom vilka ledamöterna kan föreslå att lagtinget hos riksdagen, landskapsregeringen, talmanskonferensen eller självstyrelsepolitiska nämnden måtte hemställa om vidtagande av en viss åtgärd. En hemställningsmotion kan innehålla t.ex. ett förslag till landskapsregeringen om att ett lagberedningsarbete påbörjas inom något område. Ledamoten behöver då inte framställa något färdigt lagförslag, utan det är snarast fråga om en med viss utförlighet beskriven idé, t.ex. formulering av att problem och en antydan om hur det borde lösas. Fristen för väckandet av hemställningsmotioner är relativt begränsad i jämförelse med lagmotioner, endast tio dagar. Hemställningsmotioner får nämligen väckas senast klockan 12.00 den tionde dagen efter det lagtinget sammankommit till sitt första plenum i mars månad. Sammankommer inte lagtinget då till plenum, bestämmer talmanskonferensen vilken dag motionstiden inleds.

En finansmotion rör huvudsakligen området för landskapets budget. Finansmotioner innehåller förslag till upptagande av anslag eller om annat beslut i årsstaten (landskapsbudgeten) för följande finansår. De innehåller också förslag till sådan ändring i årsstaten som har direkt samband med till lagtinget överlämnad framställning med förslag till tillägg till eller ändring i årsstat. Finansmotionernas innehåll med avseende på tilläggsbudget styrs alltså av en s.k. sambandsprincip som innebär att motionen bör avse sådana finansiella omständigheter som tilläggsbudgeten upptar. I anslutning till tilläggsbudgeten kan ledamöterna alltså inte motionera om vad som helst. Det är också möjligt att inlämna finansmotioner med framställning om extra anslag eller om finansinitiativ till riksdagen. Fristen för finansmotioner är mycket begränsad i jämförelse med de två övriga motionstyperna och uppgår till endast fyra dagar. Finansmotioner får nämligen väckas senast kl. 12.00 den fjärde dagen efter den dag då det meddelats att förslag till årsstat (budget) eller till tillägg till eller ändring i fastställd årsstat (tilläggsbudget) överlämnats till lagtinget.

Utan hinder av stadgandena i LO 26 § kan minst fyra ledamöter väcka en motion i ärende rörande landskapets författningsenliga rättigheter. Den för Ålands självstyrelse centrala tematiken, framför allt landskapets ställning enligt självstyrelselagen och grundlagen, lyfts härmed fram genom LO 27.1 §. Det är fråga om ett undantag till de förfaranderegler som etableras i LO 26 §. Därigenom frigörs

ärenden som rör landskapets författningsenliga rättigheter framför allt från tidsfrister. Omständigheter som kan föranleda dylik bevakning av landskapets författningsenliga rättigheter kan nämligen uppkomma när som helst. Vilka andra undantag som i praktiken skulle kunna komma på fråga är något oklart och det förefaller som om undantaget i teorin kunde gälla även kravet på skriftlig form, inlämning till lagtingets kansli, kravet på skäl och kravet på innehållsmässig enhetlighet. Tidsfristen förefaller dock vara det enda rimliga området för undantaget. Det är inte heller klart om LO 27.1 § avser ett förslag till lag, en mera allmän hemställan eller ett förslag till anslag. Denna motionstyp är därför mycket speciell till sin karaktär och den är förmodligen åtminstone delvis överlappande med de ovannämnda initiativformer som kan komma i fråga inom ramen för Sjl 22.1 §. Det förefaller som om möjligheten att utnyttja den extraordinarie motionsrätten hade utnyttjats ytterst sällan. Detta kan bero på att tolkningen under vilka förutsättningar den extraordinarie motionsrätten får utnyttjas i praktiken har varit mycket restriktiv.<sup>20</sup> Talmannens och i sista hand lagtingets prövning av om motionsrätt under extraordinarie tid föreligger har utgått från stränga krav på ett naturligt och direkt samband med den omständighet som föranlett motionen. Den restriktiva tolkningen har dels inneburit tolkningsproblem, dels haft en återhållande inverkan på möjligheterna att utnyttja den extraordinarie motionsrätten.<sup>21</sup>

#### 4.2.2. Beredning i utskott

Ärenden som uppräknas i LO 22 § (presidentens framställningar), LO 23 § (landskapsregeringens framställningar) och LO 25 § (lagtingsledamotens lag-, finans- eller hemställningsmotioner) och också sådana ärenden som på andra ställen i självstyrelselagen, lagtingsordningen och lagtingets arbetsordning definieras som ärenden som lagtinget behandlar skall, innan de genomgår en slutlig behandling i lagtingets plenum, beredas i lagtingets utskott på sätt som LO 51 § specificerar. Dessa ärenden är således under ett så kallat beredningstväng, vilket betyder att ett ärende inte kan tas upp för behandling i plenum utan att det först beretts i utskott. Det finns emellertid en del ärenden som är undantagna denna regel. Ett beslut med anledning av ett misstroendeyrkande eller med anledning av landskapsregeringens meddelande eller berättelse behöver inte remitteras till utskott, trots att det nog är möjligt att remittera dem till ett utskott eller självstyrelsepolitiska nämnden. Samma gäller val som förrättas i lagtingets plenum. De behöver inte remitteras till utskott och handläggs i regel i plenum under talmannens överinseende.

Remitteringen av ärenden till utskott sker genom beslut i plenum som bereds av talmanskonferensen. Den behandling i plenum vid vilken ärendet upptas

<sup>20</sup> Lagmotion nr. 51/1991–1992 om ändring av lagtingsordningen för landskapet Åland, s. 8.

<sup>21</sup> Lagmotion nr. 51/1991–1992 om ändring av lagtingsordningen för landskapet Åland, s. 8.

för en inledande behandling kallas remissdebatt. Remissdebatten föreskrivs uttryckligen vare sig i lagtingsordningen eller i lagtingets arbetsordning men kan trots detta utgöra en etablerad del av förfarandet i lagtinget med stöd av LAO 33.3 § som föredragning av motion för remiss. Remissdebatten har till syfte att ge lagtingsledamöterna möjlighet att diskutera ärendet så fort det har blivit anhängigt vid lagtinget, ge innehållsmässig vägkost åt det beredande utskottet och försöka utstaka ramar och formulera anvisningar för utskottets prövning av ärendet. Remissdebatten utmynnar i ett beslut om att översända det upptagna ärendet till ett av de fem specialutskotten som tillsatts med stöd av LO 34 § och – om ärendet det påkallar – även till självstyrelsepolitiska nämnden.

Ett utskott skall i allmänhet uppta de ärenden som remitterats till det i följande ordning: 1) framställningar från republikens president; 2) utlåtanden till andra utskott över framställningar; 3) landskapsregeringens framställningar; 4) berättelser samt utlåtanden till andra utskott över berättelser och meddelanden; 5) meddelanden när sådana hänskjutits till utskott; 6) lagmotioner; 7) utlåtanden till andra utskott över motioner och 8) hemställningsmotioner. Om skäl därtill föreligger kan utskottet behandla ärenden i annan än denna ordning. Bland annat handläggs framställningar och motioner som berör samma sak i ett sammanhang, varvid ett gemensamt betänkande avges om dem. En lagmotion som väckts senast den fjärde dagen efter att en framställning från landskapsregeringen i samma ärende antecknats för kännedom i lagtinget skall alltid handläggas samtidigt med framställningen. Utskottsordförande skall, då talmannen finner detta påkallat, lämna talmanskonferensen redogörelse över i vilket skede de till utskottet remitterade ärendenas handläggning befinner sig.

Ett utskott kan anta två olika typer av dokument, betänkanden och utlåtanden. Då utskottsbehandlingen av en framställning eller en motion är klar, formulerar utskottet sitt betänkande, som behandlas i plenum. Det är alltså då fråga om ett sådant betänkande som specialutskottet har fått i uppdrag att uppgöra till grund för behandlingen av ett ärende i plenum. Ett utlåtande däremot avser ett yttrande från specialutskottet till ett annat utskott, vanligen det specialutskott som har till uppgift att formulera betänkandet för plenumbehandling. Ett utskott kan nämligen i ett ärende som hänskjutits till dess behandling inbegära ett utlåtande av ett annat utskott eller av självstyrelsepolitiska nämnden. Ett utskott kan dessutom på eget initiativ avge utlåtande till finansutskottet om förslaget till ordinarie årsstat (budgeten) beträffande sådana frågor som ankommer på utskottet. Utlåtandet skall då avges inom tio dagar från det budgeten remitterades till finansutskottet.

Ett betänkande eller utlåtande i ett ärende som behandlas av utskott skall uppsättas kortfattat. Betänkandet eller utlåtandet bör avslutas med klämman innehållande utskottets förslag. När det avser lagförslag innefattar ett betänkande normalt de ändringsförslag som utskottet anser påkallade. Detta är viktigt av den orsaken att det är utskottets betänkande som utgör grunden för ärendets fortsatta be-

handling i lagtinget, inte landskapsregeringens framställning eller en ledamots motion. I ett betänkande eller utlåtande antecknas som deltagande i ärendets handläggning de ledamöter vilka tagit del i ärendets avgörande behandling. Om en utskottsledamot endast delvis har deltagit i den avgörande behandlingen, skall detta anges i betänkandet. Utskottsbetänkandet justeras antingen vid sammanträde med utskottet eller av justeringsmän som utskottet utsett därtill. Betänkande, utlåtande och eventuell annan expedition från ett utskott undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av sekreteraren.

Utskottsarbetet är i regel inte öppet för allmänheten. Sammanträde med utskott äger således rum bakom stängda dörrar. Tanken bakom icke-offentlighet är att lagtingsledamöterna har inom utskotten möjlighet att obehindrat föra diskussioner om innehållet i det ärende som behandlas, med utsikter att t.ex. genom kompromisser skapa samförstånd. Utskottsarbetets öppenhet i riktning mot det övriga lagtinget ökas i viss mån av att ersättare kan närvara vid sammanträde även om utskottet är fulltaligt, men en ersättare får då inte delta i ärendets behandling. Ett större mått av offentlighet följer av att ett utskott med stöd av LAO 21 § kan besluta att ett sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt till den del sammanträdet avser att inhämta upplysningar i ett ärende eller en angelägenhet som utskottet handlägger. Själva behandlingen av ett ärende sker dock inte offentligt. Ett utskott kan i ett ärende som hänskjutits till dess behandling inhämta utlåtanden av sakkunniga utanför lagtinget. Dessutom kan ett utskott ge tillkallad sakkunnig rätt att delta i utskottets överläggningar men inte i beslutsfattandet.

Denna icke-offentlighet för handläggningens del baserar sig på LAO 21 §, men icke-offentligheten betyder inte att ett betänkande eller utlåtande som justerats samt undertecknats av utskottets ordförande och kontrasignerats av dess sekreterare på sätt som avses i LAO 24 § och 25 § skulle förbli hemligt. Presumtionen kunde i stället vara att ett sådant dokument blir offentligt efter att det undertecknats på föreskrivet sätt. Det är dock möjligt för utskottsmedlemmarna att dels demonstrera sitt missnöje med det för plenum föreslagna innehållet i betänkandet, dels peka på de teman som orsakat meningsskiljaktigheter i utskottet. En utskottsledamot som inte omfattat utskottets beslut är nämligen berättigad att till utskottets betänkande foga skriftlig reservation, av utskottet granskad och godkänd reservation, varvid dock utskottets granskning endast får utsträcka sig till reservationens formella behörighet. Betänkandet fördröjs inte genom att en reservation fogas till denna. En reservation bör anmälas då utskottet fattat sitt beslut och föreläggas utskottet till granskning senast vid justeringstillfället. Reservationen skall motsvara den ståndpunkt utskottsledamoten intog då utskottet fattade sitt beslut och bör om möjligt avslutas med kläm såvida reservationen inte endast uttrycker en avvikande åsikt. Det som här sagts om reservation gäller även då utskott avger ett utlåtande till ett annat utskott.

För sitt arbete har ett utskott vissa rättigheter med avseende på information som det kan behöva. Landskapsregeringen samt sådana myndigheter och tjänstemän som underlyder denna skall på begäran utan dröjsmål förse ett utskott med sådana handlingar och skriftliga eller muntliga upplysningar som utskottet behöver för beredningen av ett ärende. Landskapsregeringen skall dessutom i angelägenheter som hör till ett utskotts ansvarsområde överlämna de utredningar och redogörelser som utskottet begär. Utskotten har således en omfattande rätt till information med stöd av LO 41.3 § som kan antas utsträcka sig längre än den vanliga individens tillgång till offentliga handlingar, dvs. även till området för icke-offentliga myndighetshandlingar. Det är dock att märka att utskottens rätt till information med avseende på handlingar och upplysningar gäller endast landskapet, men inte rikets myndigheter eller åländska kommuner. Däremot kan ett utskott av landskapsregeringen begära utredningar och redogörelser över t.ex. åländska kommuner. Utskottens rätt till information är därmed en rätt i förhållande till landskapsregeringen. Denna rätt är naturligtvis viktig med tanke på den parlamentariska kontroll som lagtinget bör utöva gentemot landskapsregeringen. Utskottens rätt att få information framstår som en motsvarande skyldighet för landskapsregeringen samt dess myndigheter och tjänstemän och är inte beroende av någon ändamålsprövning hos dem som har denna skyldighet. Landskapsregeringens skyldighet i detta avseende är accentuerad inom ramen för EU-ärenden med stöd av LO 42a.1 §.

Genom LO 42a.2 § får utskotten en uttrycklig rätt till information inom ett speciellt område, nämligen ärenden som gäller Europeiska unionen och dessutom en möjlighet att ge ett yttrande till landskapsregeringen i det behandlade ärendet. Inom ramen för EU-ärenden är det således inte endast fråga om ett informationsflöde från landskapsregeringens håll till lagtinget, utan därtill om en möjlighet för lagtinget att yttra sig om skötseln av EU-ärenden. En dylik möjlighet kunde i princip anses vara en ur maktfördelningslärans perspektiv betänkligen inblandning i skötseln av ärenden inom landskapsregeringen. I praktiken är det dock främst fråga om lagtingets möjlighet att påverka landskapsregeringens ställningstaganden till Europeiska kommissionens förslag till ny EG-rätt. Det som man kan fråga sig är hurudan rättslig verkan ett yttrande från ett utskott kan ha och hur långt detta yttrandeinstitut möjliggör en inblandning i t.ex. beslutsfattandet i enskilda ärenden. Ett yttrandes rättsliga karaktär är tämligen oklar, men som utgångspunkt torde man kunna förvänta sig att ett utskottsytrande inte gäller enskilda avgöranden, utan allmänna frågeställningar som har med den förda politikens allmänna riktning att göra. Lagtingets ställningstaganden i EU-ärenden kan knappast binda landskapsregeringen i ett rättsligt avseende. Mot bakgrunden av föreställningen om maktfördelning förefaller det naturligast att det möjliga innehållet i ett yttrande i ett EU-ärende tolkas snävt. Avsikten med bestämmelsen torde nämligen inte vara att utskotten (och därmed lagtinget) skall aktivt börja blanda sig i de konkreta EU-ärenden som landskapsregeringen handhar.

Lagtinget som helhet har nämligen en allmän rätt att få information av landskapsregeringen genom meddelanden och berättelser och av vissa andra organ genom berättelser. I LO 24 § ingår en hänvisning till ÅLSL 25 § med avseende på den berättelse som landskapsregeringen årligen skall ge till lagtinget över landskapets förvaltning och ekonomiska tillstånd. Därutöver kan landskapsregeringen med stöd av LO 23.1 § överlämna meddelanden till lagtinget. Meddelandena gäller vanligen frågor som "landskapsstyrelsen anser att lagtinget bör informeras om och uttala sig i men där landskapsstyrelsen inte har något direkt förslag till åtgärder av lagtinget. Av den orsaken gäller meddelandena ofta större reformer som ännu är på planeringsstadiet."<sup>22</sup> Meddelanden kan enligt lagtingsordningen överlämnas till lagtinget även av lantrådet samt av republikens president och landshövdingen. Dessutom identifierar lagstiftningen ett antal andra organ som årligen skall avge en berättelse över sin verksamhet till lagtinget. Dylika organ är Ålands delegation i Nordiska rådet, landskapsrevisorerna och lagtingets bibliotekskommission.<sup>23</sup>

#### 4.2.3. Behandling i lagtingets plenum

Efter att specialutskottet gett sitt betänkande upptas ärendet på nytt i plenum, denna gång för egentlig behandling i plenum. Ärendet föreläggs plenum i den form som utskottet beslutat. Därmed är t.ex. landskapsregeringens framställning inte mera utgångspunkten för plenumbehandlingen, utan grunden för behandlingen i plenum utgörs av utskottets betänkande och den innehållsmässiga utformning som framställningen fått under utskottsbehandlingen. Lagförslagets innehåll kan därmed i detta skede avvika från det ursprungliga innehållet i landskapsregeringens framställning. Utskotten framstår därmed som synnerligen viktiga organ med tanke på ärendets handläggning i lagtinget.

Behandlingen av lagförslag, dvs. betänkande av specialutskott om antagande eller förkastande av lagförslag, består enligt LO 54.1 § av tre behandlingar i plenum, nämligen första, andra och tredje behandlingen. Enligt LAO 29 § skall till varje plenum upprättas en föredragningslista, som upptar föreliggande ärenden. Ärendena upptas på listan i den ordning varom talmanskonferensen gett närmare direktiv. Föredragningslistan skall före plenum anslås på lagtingets anslagstavlor och utdelas till lagtingsledamöterna.

De olika stegen i stiftandet av en lag får förfarandet att framstå som mycket komplicerat, men i vanliga och oproblematiske fall behöver ett lagförslag inte genomgå alla de faser som i synnerhet LO 54 § möjliggör. Förfarandet med tre behandlingar söker säkerställa en grundlig bearbetning av ärenden som till slut uppstår i form av allmänt bindande rättsnormer, lagar. Även framställningar med av-

<sup>22</sup> Ålands lagting: Ett ärendes gång (informationsblad, april 1993/SE), s. 2.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

seende på internationella fördrag genomgår tre behandlingar i plenum. Övriga ärenden, såsom budgeten, finansmotioner och hemställningsmotioner samt beslut med anledning av meddelanden och berättelser, fattas i en enda behandling i plenum. De har inga juridiska konsekvenser eller normativt bindande följder för en enskild individ på Ålands område.

Under den första behandlingen föredras utskottets betänkande för plenum. Vanligtvis redogör utskottets ordförande för ärendets utskottsbehandling för lagtinget. Då specialutskottets betänkande föredras i plenum för första gången skall det bordläggas. Vid nästa föredragning skall det, oberoende av om överläggning ägt rum eller inte, på nytt bordläggas, om minst två ledamöter begär det. Då ärendet tredje gången föredras, skall det ytterligare en gång bordläggas, om lagtinget så beslutar. Lagtinget kan också med stöd av LO 53.2 § besluta att inhämta ett nytt betänkande av samma utskott eller ett utlåtande av annat utskott eller av självstyrelsepolitiska nämnden. Första behandlingen av ett lagförslag är det forum under vilket lagtingsledamöterna skall kunna yttra sig om betänkandet och i ärendet. Avsikten är att man i detta skede kan debattera innehållsmässiga frågor och pröva understödet för olika delar i eller dimensioner hos lagförslaget. I detta skede kan lagtinget, utan att det fattar något annat beslut, remittera ärendet till stora utskottet för ytterligare beredning. Behandlingen i stora utskottet kan också fungera som en minoritetsskyddsmekanism i och med att minst åtta ledamöter kan kräva att ärendet remitteras till stora utskottet. På detta sätt kan en minoritet i lagtinget få till stånd en mera omfattande och samtidigt längre behandling av ett ärende.

Under andra behandlingen behandlas lagförslaget i detalj och punkt för punkt. Däremot får inte förslag om godkännande eller förkastande av lagförslaget framläggas i andra behandlingen. Grunden för andra behandlingen utgörs antingen av specialutskottets betänkande, som föredras på nytt, eller av stora utskottets betänkande, om ett sådant betänkande avgivits.<sup>24</sup> I detta skede prövas lagförslagens innehåll och lagtinget fattar beslut om varje särskild punkt i förslaget. Om utskottets förslag godkänns oförändrat, förklaras andra behandlingen avslutad. Om däremot lagtinget antagit innehållsmässiga ändringar till lagförslaget, remitteras förslaget i den lydelse det fått under plenumbehandlingen till stora utskottet för fortsatt behandling. Utskottet kan då besluta att förorda förslaget med eller utan ändringar eller föreslå att det förkastas. I det fall att stora utskottet föreslagit ändringar till det som plenum tidigare beslutat, skall lagtinget beträffande varje särskild punkt besluta om att godkänna dem eller bibehålla sitt tidigare beslut. Efter att den eventuella fortsatta andra behandlingen efter stora utskottets betänkande slutförts förklaras andra behandlingen avslutad. Lagförslaget är innehållsmässigt färdigt när andra behandlingen avslutats.

<sup>24</sup> Ifall specialutskottets (eller stora utskottets) betänkande innehåller ett förslag om att förkasta lagförslaget, kan lagtinget dock besluta att till grund för andra behandlingen lägga ett sådant förslag som tidigare legat till grund för behandlingen.

Under tredje behandlingen sker inte mera någon innehållsmässig prövning av lagförslaget. Grunden för tredje behandlingen utgörs av det beslut i ärendet som lagtinget fattat i andra behandlingen, men den tredje behandlingen kan äga rum tidigast andra dagen räknat från den dag då andra behandlingen avslutats. Ärendet föredras då för slutligt avgörande i oförändrad form, och det beslut som lagtinget kan fatta är att antingen anta lagförslaget som sådant eller förkasta det. Det är alltså under tredje behandlingen som lagförslaget formellt sett antas.

Efter att den tredje behandlingen av ett lagförslag är avslutad skall lagtinget enligt LAO 41.1 § fatta beslut om motiveringen och till ärendet anslutna hemställningsklämmor. Med avseende på beslut om motiveringen kan man konstatera, att ett formellt beslut om motivering till en lag förefaller understryka förarbetens ställning som rättskällor (se avsnitt 10.2. nedan). Lagtinget som helhet fattar då beslut inte endast om den allmänt bindande rättsregelns innehåll, utan också om förarbetenas innehåll, dvs. om hur den allmänt bindande rättsregeln borde uppfattas av lagtillämparen. För lagtillämparen torde detta betyda att det syfte som lagstiftaren haft för stiftandet av en regel kan utrönas och utredas med i princip större precision än utan förarbeten. För lagstiftaren, dvs. lagtinget, torde detta betyda att stor uppmärksamhet borde fästas även vid formulering av motiveringarna. Genom hemställningsklämmor som ansluter sig till lagstiftningsbeslut kan lagtinget i riktning av landskapsregeringen signalera t.ex. om behovet av ytterligare lagberedningsarbete inom något område som inte direkt ingår i det ärende som genomgått beredning. De verkar inte vara väldigt vanliga som politiskt styrmedel, framför allt inte efter att landskapets styrelse övergått till parlamentarism, som bättre än det tidigare proportionella systemet förmedlar politiska signaler mellan lagtinget och landskapsregeringen. En hemställningskläm är alltså ett slags önskemål från lagtinget till landskapsregeringen, och det kan förmodas att en hemställningskläm formulerad av ett utskott uppfattas som tämligen vägande jämfört med hemställningsklämmor som enskilda lagtingsledamöter väcker.

Som lagtingets beslut gäller majoritetens åsikt. Beslutet om att anta en landskapslag fattas alltså vanligtvis med enkel majoritet.<sup>25</sup> Vid lika röstetal avgör enligt LO 60.2 § talmannens röst, förutom när det är fråga om val, då saken avgörs av lotten. I detta avseende sker behandlingen av ärenden och beslutsfattandet i dessa genom majoritetsbeslut enligt en "normalparlamentarisk" modell som i princip reflekterar majoritetsstödet i landskapsregeringen. Endast i det fall att det är fråga om ett misstroendevotum mot landskapsregeringen krävs det enligt LO 60.2 § absolut majoritet, dvs. minst 16 röster. Själva omröstningsförfarandet regleras genom LO 59 § och LO 60 §. Sedan överläggningen vid behandlingen av ett ärende förklarats avslutad redogör talmannen för de förslag som har framförts. Redogörelsen skall godkännas av lagtinget. Talmannen framlägger härefter förslag till omröstningsproposition så avfattad att den kan besvaras med "ja" eller "nej". Föreligger

<sup>25</sup> Se stadganden om omröstning i lagtingets plenum i LAO 43 § - 45 §.

flera än två förslag till beslut vilka kan ställas mot varandra, ställs ett av dem som motförslag till ett annat tills omröstning skett om alla förslag. Omröstningspropositionen skall godkännas av lagtinget. Annan diskussion än om talmannens redogörelse och omröstningspropositionen är inte tillåten. Omröstning får inte heller verkställas om huruvida omröstning skall ske.

I vissa fall som berör självstyrelsens konstitution krävs dock kvalificerad majoritet. I LO 55 § stadgas att lagtingets beslut angående bifall till eller förslag om ändring, upphävande av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen och jordförvärvslagen för Åland skall vid ärendets tredje behandling omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I en sådan landskapslag som berör självstyrelsens konstitution kan bestämmas att ändring och upphävande av samt avvikelser från lagen skall ske i den ovannämnda ordningen med kvalificerad majoritet om två tredjedelar. En landskapslag där sådan bestämmelse införs skall enligt SjL 69.2 § också stiftas i denna ordning. Kravet på två tredjedelars majoritet ställer ett relativt högt krav på politisk enighet kring det behandlade förslaget. Samtidigt förutsätter kravet på kvalificerad majoritet att lagtingets förfarande innehåller mekanismer genom vilka de behandlade lagförslagen prövas med avseende på behovet att anta dem genom två tredjedelars kvalificerade majoritet. Behandlingen av lagförslaget kring föranstaltandet av den rådgivande EU-folkomröstningen förefaller peka i den riktningen att någon systematiskt fungerande mekanism för upptäckandet av dylika konstitutionella frågor under behandlingsprocessen inte existerar.

Det bör även påpekas att lagtinget inte enbart behandlar lagförslag och olika motioner i plenum, utan kan även debattera olika aktuella frågor med stöd av lagtingsordningen (se avsnitt 3.2.3.3.3. ovan). Därtill fattar lagtinget beslut om bifall i olika ärenden. Enligt LAO 42 § skall ett bifallsbeslut antas med anledning av sådan framställning från republikens president som gäller av självstyrelselagen förutsatt bifall till lag som antagits eller som skall antas av riksdagen. Ett sådant bifallsbeslut skall tas efter tre behandlingar i plenum. Bifallsbeslut fattas av lagtinget även i anslutning till internationella fördrag (se avsnitt 6.3. nedan). Bifallsbeslutet i sig skapar inte rättigheter och skyldigheter för individerna på Ålands område och utgör alltså inte en lagstiftningsakt, men bifallsbeslutet är en förutsättning för att en viss av riksdagen stiftad lag eller statsfördrag som riksdagen godkänt skall få rättsliga konsekvenser i hela Finland eller på Ålands område.

Offentligheten i anslutning till lagtingets plenum kan anses vara av två olika slag, dels sammanträdesoffentlighet, dels handlingars offentlighet. Till åtskillnad från utskottsarbetet är verksamheten i lagtingets plenum med stöd av LO 44 § offentlig och allmänheten kan följa den. Denna offentlighet är av stor betydelse som en legitimitetsskapande faktor vid stiftandet av de allmänt bindande rättsreglerna på lagnivå. Denna offentlighet möjliggör en kännedom om normens innehåll redan i ett tidigt skede och utgör givetvis också ett inslag i den offentliga debatten om ett

normförslags rationalitet. Bestämmelsen om lagtingsförhandlingarnas offentlighet erbjuder emellertid också lagtinget en möjlighet att göra undantag till offentligheten. Talmannen kan med stöd av LAO 48.1 § bestämma att ett ärende är av en sådan beskaffenhet att det inte bör behandlas vid offentligt plenum. Även tio lagtingsledamöter kan anhålla om att något ärende skall behandlas vid ett icke-offentligt plenum. Ifall lagtinget fattar beslut om behandling av ett ärende vid ett icke-offentligt plenum, skall behandlingen av ärendet avbrytas och en tid för det icke-offentliga plenum utsätts av talmannen. Dessutom föreskrivs att föredragningslistan för ett sådant plenum inte skall anslås. Icke-offentliga plena har dock inte ordnats.

Handlingsoffentligheten med avseende på dokument som uppstår som ett resultat av plenumarbetet verkar inte regleras vare sig i lagtingsordningen eller i lagtingets arbetsordning. Den praxis som etablerats antyder dock att offentligheten är mycket omfattande och leder i stor utsträckning till att lagtingets dokument publiceras för allmänheten. Genom den goda tillgången till lagtingets handlingar kan alltså vem som helst få detaljerad information om det beslutsunderlag som riksdagen haft tillgång till under behandlingen av ett ärende.

#### 4.3. STIFTANDET AV LANDSKAPSLAG

##### 4.3.1. Lagberedning

Initiativet till påbörjandet av lagberedning kan komma från olika håll. Enligt LO 25 § 3 punkten gjorda hemställningsmotioner kan innehålla förslag till landskapsregeringen om företagandet av lagberedningsåtgärder inom landskapsförvaltningen. En framställning från landskapsregeringen kan emellertid också uppstå med anledning av initiativ från annat håll, antingen genom formella initiativ eller genom mera informella initiativ. Till de formella initiativen kan räknas de EG-direktiv som enligt artikel 249.3 EGF skall genomföras av Finland och som av denna orsak kräver lagstiftningsåtgärder på Åland eller i varje fall en prövning av huruvida lagstiftnings- eller andra normgivningsåtgärder är nödvändiga. Hemställningsmotioner från lagtinget hör naturligtvis också till dessa formella initiativ, liksom de initiativ som en ledamot i landskapsregeringen kan väcka med stöd av 17 § landskapslag om Ålands landskapsstyrelse. Till de mera informella initiativen kan man anse höra t.ex. framställningar från framför allt de politiska grupperingar som ingår i landskapsregeringen, innehållet i det politiska program som landskapsregeringen vid regeringsbildning föresatt sig att arbeta för, initiativ från landskapsregeringens avdelningschefer, andra ledande tjänstemän eller lagberedningspersonal och framställningar från personer eller organisationer utanför förvaltningen. I anslutning till behandling av de olika berednings- och lagstiftningsfaserna används

stiftandet av polislag för landskapet Åland (49/2000) som exempel (se avsnitt 5.2.3.1. nedan).

Landskapsregeringen har förvaltningen, speciellt lagberedningen, till sin hjälp vid beredning av framställningar som lämnas till lagtinget för stiftandet av lag.<sup>26</sup> Enligt landskapslagen om lagberedning (13/1972) hör det nämligen till lagberedningen att bereda och för landskapsregeringen föredraga lag- och författningsförslag. I detta lagberedningsarbete ingår en direkt koppling till den politiskt ansvariga landskapsregeringen genom bestämmelsen i lagens 3 § om att författningsförslag som skall föredras av en medlem av landskapsregeringen skall beredas i samråd med medlemmen. För beredning av lag- och andra författningsförslag inom ett visst lagstiftningsområde kan landskapsregeringen med stöd av den ovan nämnda lagen också tillsätta särskilda lagberedningskommittéer eller ge lagberedningsuppdraget till någon annan enhet inom landskapets förvaltning. När lagberedningen bereder lag- och andra författningsförslag utreds samtidigt de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av dessa.

Enligt Ålands landskapsstyrelsens framställning nr 1/1999–2000 om ny polislandskapslagstiftning baserar sig "förslaget på ett betänkande med förslag till ny polislagstiftning som överlämnades till landskapsstyrelsen i februari 1999. Under beredningen av ärendet har yttranden inbegärts från Ålands polisdistrikt, Polisdelegationen, Länsstyrelsen på Åland, Landskapsåklagarämbetet, Ålands Kommunförbund k.f., TCÅ r.f. samt landskapsstyrelsens allmänna förvaltnings kansliavdelning, trafikavdelning och social- och miljöavdelning." "Förslaget torde inte medföra några nämnvärda ekonomiska och organisatoriska verkningar för landskapet." Enligt framställningen torde förslaget ha "inga kända konsekvenser för miljön eller effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män".

Syftet med denna administrativa beredning är att producera ett författningsförslag kring det aktuella ärendet och motiveringar till de föreslagna åtgärderna. I detta skede kan lagberedningen höra sakkunniga och därtill har lagberedningen med stöd av 12.1 § rätt att få uppgifter från landskapsregeringens föredragande och övriga tjänstemän. När lag- och andra författningsförslag bereds skall lagberedningen samtidigt enligt lagens 2.2 § utreda förslagets ekonomiska och administrativa konsekvenser. Beredningen avser således inte endast lagförslag, utan kan också omfatta förslag till landskapsförordning eller olika bifallsbeslut.

För den lagtekniska och språkliga granskningen av lag- och andra författningsförslag tillsätts vid landskapsregeringen en laggranskningsnämnd, som är an-

<sup>26</sup> Beslutet att göra lagberedningen till en från den övriga landskapsregeringsförvaltningen fristående avdelning motiverades 1971 med att skötandet av de fortlöpande föredragandeuppgifterna medförde för de andra avdelningarna på landskapsregeringen, främst kansliavdelningen så många störande moment att nödig arbetsro för lagberedningsarbetet svårigen gick att uppnå. Se t.ex. LuB 5/1971–72 angående Ls. framst. 36/1971 till Ålands lagting med förslag till landskapslag om lagberedningen. Enligt 1.1 § landskapslagen om lagberedningen ankommer det på lagberedningen att också avge utlåtanden i juridiska frågor. En något liknande skyldighet gäller för kanslichefen (se avsnitt 9.5.1. nedan).

knuten till lagberedningen. Alla lag- eller författningsförslag granskas inte av laggranskningsnämnden, utan det är lagberedningschefen som avgör när ett förslag är av sådan särskild betydelse att förslaget skall undergå granskning i laggranskningsnämnden innan förslaget föredras för landskapsregeringen. Därtill kan landskapsregeringen hänskjuta förslag till granskning i nämnden. Laggranskningsnämnden har dock också ett speciellt uppdrag som har med behörighetsfördelningen att göra. Nämnden har nämligen enligt 11.3 § landskapslag om lagberedningen särskilt till uppgift att undersöka, huruvida i framställning ingående lagförslag i något avseende skulle komma att överskrida lagtingets lagstiftningsbehörighet, dvs. det i Sjl 18 § etablerade området. Nämnden har en motsvarande uppgift i förhållande till landskapsförordningar och landskapsregeringens beslut med avseende på överskridning av förvaltningskompetens, dvs. framför allt det i Sjl 23 § etablerade området.

#### 4.3.2. Avlåtande av landskapsregeringens framställning

Efter att den administrativa beredningen slutförts, avancerar förslaget till landskapsregeringen, där det föredras för behandling av den ledamot till vars ansvarsområde ärendet hör. I detta skede övergår den administrativa beredningen i politisk beredning vid det organ som förutsätts åtnjuta politiskt förtroende inför lagtinget. Enligt 10b.1 §, 1 punkten, landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (ÅLSL) avgör medlemmarna i landskapsregeringen vid landskapsregeringens sammanträde sådana ärenden som skall tillställas lagtinget.<sup>27</sup> Beslutet fattas med stöd av 6 § landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen (LÄHL, 58/1975) i princip med enkel majoritet och landskapsregeringens ledamöter har också härvid möjlighet att meddela avvikande mening till protokollet och således reservera sig mot beslutet. I normala fall och med beaktande av den politiska koalitionen som landskapsregeringen utgör torde dock omröstningar vara synnerligen ovanliga i landskapsregeringen när det gäller lagförslag. I stället överläts landskapsregeringens framställningar normalt av en enhällig landskapsregering och med en viss förhandsgaranti om att majoriteten i lagtinget kommer att understöda framställningen. Den politiska dimensionen hos framställningar accentueras genom ÅLSL 6 § enligt vilken lantrådet kan skriftligen, antingen i samband med att ett ärende anhängiggörs eller under dess behandling i lagtinget, meddela att ärendets avgörande på ett visst sätt innebär att lantrådet anser sig sakna lagtingets förtroende. Den politiska dimensionen hos en framställning som behandlas i lagtinget kan således leda till

<sup>27</sup> Enligt lagrummets andra punkt avgörs även sådana ärenden som gäller antagande av landskapsförordning eller överenskommelseförordning av landskapsregeringen. Beredningen av normer omfattar således även förordningsnivån.



landskapsregeringens avgång om lantrådet väljer att göra frågan till en förtroende-fråga (se även avsnitt 7.4.2. nedan).

I detta skede av beredningsprocessen sammanställer landskapsregeringen lagförslaget till en framställning från landskapsregeringen till lagtinget. Denna framställnings överlämnande regleras i LO 23.1 §, enligt vilken landskapsregeringen har en rätt att överlämna en framställning till lagtinget (denna rätt gäller även meddelanden). Den politiskt sammansatta landskapsregeringen har alltså tilldelats en rätt att överlämna framställningar, och för lagtingets del framstår denna rätt i sin tur som en skyldighet att behandla framställningen på det sätt som lagtingsordningen förutsätter, dvs. genom utskottsberedning och tre behandlingsomgångar i plenum så att ett lagtingsbeslut angående framställningen uppstår.

Ålands landskapsstyrelsens framställning nr 1/1999–2000 av den 15 oktober 1999 om ny polislandskapslagstiftning innehöll följande allmänna förslag från landskapsstyrelsen: "Landskapsstyrelsen föreslår att lagtinget antar en ny polislag för landskapet Åland. Samtidigt upphävs landskapslagen om polisverksamheten (10/71). Genom förslaget kommer de viktigaste bestämmelserna om polisens uppgifter, de allmänna principer som polisen skall iaktta i sin verksamhet, målen för verksamheten, polisens befogenheter och medborgarnas skyldigheter mot polisen att finnas samlade i lagen. Genom lagen blir polisens befogenheter noggrannare reglerade. I polislagen finns nya bestämmelser om avvärjande av en farlig gärning eller händelse, omhändertagande av farliga föremål och ämnen samt om övervakning, observation och inhämtande av information. I förslaget föreskrivs också om annan polisundersökning än förundersökning med anledning av brott samt om tryggnad av förutsättningarna för sådan undersökning. Dessutom föreslås vissa tekniska justeringar av landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden (32/52), landskapslagen om behandling av berusade (21/74), landskapslagen om offentliga nöjeställningar (28/69) och landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personregister (50/99). Avsikten är att lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt." Denna inledning åtföljs av en allmän motivering, detaljmotivering och lagtext samt parallelltexter. Den allmänna motiveringen innehåller en bakgrund, utredning av polislagstiftningen i riket och i Sverige, landskapsstyrelsens mera detaljerade förslag och tankar kring ikraftträdande och förslagens verkningar samt en redogörelse för ärendets beredning. Detaljmotiveringen innehåller motiveringar till varje bestämmelse i den föreslagna lagen och i de lagar som förslaget påverkar. Avslutningsvis relateras ännu de föreslagna lagtexterna. I landskapsstyrelsens framställning tas ställning till lagstiftningsbehörigheten och konstateras att med stöd av Sjl 18 § 6 punkten hör lagstiftningsbehörigheten i fråga om allmän ordning och säkerhet till landskapet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkterna, vilka påför behörighet rikets lagstiftare.

Landskapsregeringen har inte någon i intern rätt etablerad skyldighet att överlåta framställningar till lagtinget, men en sådan skyldighet kan anses existera i EG-rätten, som förutsätter nationellt förverkligande av framför allt direktiv inom en viss tidsfrist. Till den del som ett direktiv publicerats i EG:s officiella tidning regeringarna till kännedom och detta direktiv förutsätter stiftandet av sådan lagstift-

ning på nationell nivå som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 18 §, kan landskapsregeringen anses ha en skyldighet att överlåta en framställning till lagtinget om lagstiftningsåtgärder för genomförandet av direktivet inom ramen för den åländska rättsordningen. Framställningen bör då överlåtas så att den föreslagna lagstiftningsåtgärden möjliggör fullgörandet av direktivet inom ramen för den tid som direktivet föreskriver och med det innehåll som direktivet förutsätter. Trots att ett direktiv kan tillåta en förhållandevis lång frist för genomförande, bör landskapsregeringen dock ta i betraktande att lagstiftningsprocessen kan ta en lång tid och därför bör landskapsregeringen vidta åtgärder för genomförande av ett direktiv så fort som den får kännedom om ett direktiv.

Utöver genomförande av EG-rättslig normering har landskapsregeringen inga särskilda frister för överlåtande av framställningar till lagtinget. Överlåtet av framställningar styrs främst av politiska och faktiska omständigheter och behov.

Efter att lagtinget börjat behandla framställningen kan det uppstå för landskapsregeringen behov att göra ändringar i sin framställning eller t.o.m. att återta hela framställningen. Enligt LO 23.1 § kan en framställning återtas då skäl därtill föreligger. Ett formellt skäl till återtagandet kunde utgöras t.ex. av man upptäckt att framställningen överskrider lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 18 §, men även förändrade omständigheter i anslutning till framställningens beredningsunderlag kan utgöra ett skäl till återtagande, möjligen även mera politiska betänkligheter som uppstått inom landskapsregeringen. LO 23.1 § inför ingen annan begränsning för återtagningens möjlighet än att landskapsregeringen skall kunna redovisa något skäl för ett återtagande. Tolkningen av vad dylika skäl kunde innefatta kan då vara ganska liberal, i synnerhet med tanke på att en framställning uppkommer normalt i ett politiskt samspel mellan landskapsregeringen och lagtinget. Lagtingsordningen saknar emellertid bestämmelser om komplettering av en motivering, dvs. "smärre" tillägg till det som landskapsregeringen tidigare föreslagit. Om ett behov av att komplettera en framställning uppstår medan framställningen redan är under behandling i lagtinget, kan landskapsregeringen endast återta sin framställning för att revidera den och överlämna framställningen på nytt till lagtinget. När ett beslut av landskapsregeringen om återtagande av en framställning kommit till lagtinget, skall talmannen enligt LO 23.2 § underrätta lagtinget om detta och behandlingen av ärendet skall, med hänvisning till LAO 42a § omedelbart avbrytas. Ett återtagande av en framställning befriar således lagtinget från dess behandlingsskyldighet. Eftersom reglerna inte innehåller någon bakre gräns för när återtagandet kan ske, torde ett återtagande kunna genomföras ännu i ett mycket sent skede av lagstiftningsprocessen, dvs. i anslutning till tredje behandlingen.

4.3.3. *Behandling av lagförslag i lagtinget*

## 4.3.3.1. Remissdebatten

Efter att ett lagförslag, dvs. en framställning från landskapsregeringen eller lagmotion från en lagtingsledamot överlämnats till lagtinget behandlas detta först i plenum. Talmannen anmäler enligt LAO 31 § om inkomna framställningar, motioner och övriga ärenden som skall behandlas vid plenum. Om möjligt anges samtidigt dagen då lagförslaget föredras för behandling.

Ålands landskapsstyrelsens framställning nr 1/1999–2000 av den 15 oktober 1999 om ny polislandskapslagstiftning upptogs som anmälningsärende vid lagtingets plenum den 1 november 1999 kl. 15.30 på följande sätt: "Antecknas till kännedom att till lagtinget överlämnats: Landskapsstyrelsens framställning om ny polislandskapslagstiftning. (FR nr 1/1999–2000). Ärendet föredras för remiss måndagen den 8.11."

Talmannen föredrar lagförslag för behandling i lagtinget. Därtill föredras landskapsregeringens framställningar av en medlem av landskapsregeringen. Om en lagtingsledamot första gången en framställning eller motion föredras begär bordläggning av ärendet, skall ärendet bordläggas till något av lagtingets närmast följande plena. Vid följande plenum kan ärendet inte längre bordläggas, om inte lagtinget beslutar om ytterligare en bordläggning.

Enligt LO 51.1 § skall till lagtinget överlämnade framställningar och motioner innan de upptas till slutlig behandling i plenum alltid beredas i ett utskott som avger betänkande i ärendet. Lagtinget fattar alltså ett skilt beslut om till vilket utskott framställningen remitteras. Remitteringsbeslutet följer de ämnesområden som identifieras i LO 35–38 §§ och möjligheten till remittering antyds i dessa lagrum. Efter föredragningen av lagförslaget ges lagtingsledamöterna således tillfälle att diskutera detta i den s.k. remissdebatten, varefter lagförslaget remitteras i enlighet med talmanskonferensens förslag till ett specialutskott för behandling. Beslutet om att sända lagförslaget till något utskott för beredning ger då möjlighet för lagtingsledamöterna att framställa synpunkter angående ärendet och på det sättet ge vägkost åt vederbörande utskott angående lagtingsledamöternas åsikter om förslaget.

Ålands landskapsstyrelsens framställning nr 1/1999–2000 av den 15 oktober 1999 om ny polislandskapslagstiftning upptogs till plenum den 8 november 1999 kl. 13.00. Då föredrogs för remiss ärende nr 1: Landskapsstyrelsens framställning om ny polislandskapslagstiftning (FR nr 1/1999–2000). "Talmanskonferensen föreslår att ärendet remitteras till lagutskottet." Förslaget godkändes, varefter talmannen öppnade en diskussion under vilken vicelanträdet Nordlund först presenterade framställningen och anförde bl.a. att man i förslaget frångår tanken om blankettlagstiftning och stiftar en helt egen åländsk polislag: "Landskapsstyrelsen har valt att frångå den i beredningen av

lagstiftningen tidigare föreslagna blankett-tekniken, eftersom den här lagstiftningen särskilt berör såväl alla enskilda medborgare som också alla anställda inom polisen. Det är därför ett rimligt rättssäkerhetskrav, såsom också hittills gällt, att lagens innehåll i dess helhet kan finnas i Ålands författningssamling och inte uppdelad mellan dels Finlands och dels Ålands författningssamlingar. Landskapsstyrelsen har avseende innehållet i lagförslaget valt att i huvudsak hålla sig dels till de principer som tillämpas i de nordiska ländernas polislagar och dels särskilt till innehållet i den förnyade finska polislagen, eftersom dels lagstiftningsområdet är delat och gemensamma bestämmelser därav är förnuftiga och eftersom all polisverksamhet långt resulterar i samarbete med domstolsväsendet, som ju hör under finsk behörighet. Men en del lösningar har trots detta befunnits förnuftiga att ge en lokal prägel." Lagtingsledamoten Sjöstrand anförde i sin tur viss kritiska kommentarer kring förslaget. Efter detta inlägg avslutade talmannen diskussionen och konstaterade att ärendet remitteras till lagutskottet.

I de fall landskapsregeringen överlämnat ett meddelande om en planerad framställning till lagtinget eller angående de riktlinjer, som landskapsregeringen avser att följa i förvaltningen, kan lagtinget med stöd av LO 51 §, om ärendet prövas vara av synnerlig vikt, hänskjuta det till utskott. Därefter fattas beslutet i plenum i en enda behandling.<sup>28</sup> Om lagtinget beslutar att ett meddelande eller en berättelse som avses i LO 51 § som landskapsregeringen överlämnat inte skall hänskjutas till utskott eller till självstyrelsepolitiska nämnden, skall ärendet enligt LO 51.4 § endast antecknas till kännedom. Med avseende på dylika meddelanden och berättelser finns alltså inte samma omfattande beredningstvång som med anledning av framställningar som innefattar t.ex. ett lagförslag eller budgetförslag.

## 4.3.3.2. Utskottsbehandlingen

Lagstiftningsärendena bereds i något lagtingets fem specialutskott, som alla ansvarar för ett eller flera specialområden. Beredningen i ett utskott syftar till att producera för lagtingets plenum den utgångstext som utgör grunden för behandlingen i plenum. Det är således egentligen inte en framställning av landskapsregeringen som kommer till plenum, utan ett lagförslag som utskottet utarbetat på basis av framställningen. Lagförslaget kan givetvis i teorin ha exakt samma innehåll som landskapsregeringens framställning. Ett utskott har, när det utför sitt beredningsuppdrag med sikte ställt på ett betänkande för plenum, möjlighet att med stöd av LO 41.1 § inhämta utlåtanden av andra utskott eller av självstyrelsepolitiska nämnden.

<sup>28</sup> I de fall landskapsregeringen överlämnat ett meddelande om en planerad framställning till lagtinget eller angående de riktlinjer, som landskapsregeringen avser att följa i förvaltningen, kan lagtinget, över utskottsbetänkande med anledning av landskapsregeringens meddelande som gäller lagstiftningsärende, remittera ärendet på det sätt som LO 54.2 § anger även till stora utskottet för yttrande. I sådant fall genomgår ärendet två behandlingar och avgörande beaktande meddelandet tas vid den andra av dessa.

Beredning i utskottet avslutas genom att utskottet i enlighet med LO 51.1 § avger för plenum ett betänkande i det ärende som föranleds av en framställning eller motion. Därefter vidarebefordras betänkandet till lagtingets plenum för första behandling. Utskottet kan i sitt betänkande göra alla de ändringar i och tillägg till en framställning eller en lagmotion som utskottet anser vara behövliga för att på ett ändamålsenligt sätt slutföra det ärende som ett visst lagstiftningsinitiativ avser eller för att förverkliga det syfte som framgår av initiativet.

Betänkandet är vanligtvis strukturerat på ett visst sätt och innehåller en beskrivande del, allmänna motiveringar till lagförslaget och detaljmotiveringar till de föreslagna bestämmelserna samt en del med föreslagen författningstext där utskottets formuleringar och formuleringarna i framställningen eller lagmotionen ställs mot varandra. Det är således möjligt för lagtingets plenum att se på vilket sätt utskottet ändrat landskapsregeringens framställning. Därtill kan det i ett utskotts betänkande enligt LO 40.4 § ingå skriftliga reservationer, dvs. avvikande åsikter avfattade av sådana utskottsmedlemmar som inte kan förena sig om majoritetens uppfattning såsom denna uttrycks i betänkandet. Inlämnandet av en reservation skall dock inte föranleda att avgivandet av betänkandet fördröjs.

Ålands landskapsstyrelsens framställning nr 1/1999–2000 av den 15 oktober 1999 om ny polislandskapslagstiftning behandlades i lagutskottets betänkande 5/1999–2000 av den 24 februari 2000. Lagutskottet gjorde främst tekniska och språkliga ändringar i lagförslaget och konstaterade följande som sitt ställningstagande: "Utskottet finner förslaget till ny polislag för landskapet Åland och de anslutande lagförslagen behövliga och ändamålsenliga och tillstyrker att de antas med vissa ändringsförslag som närmare berörs i detaljmotiveringen. Utskottets ändringsförslag är i huvudsak av språklig och lagteknisk natur. Utskottet har fäst vikt vid att terminologin inom polislagstiftningen bör vara så klar som möjligt. Den föreslagna polislagen bygger i mycket hög grad på motsvarande rikslag men med vissa terminologiska avvikelser. Med beaktande av bland annat tolkningen av lagens bestämmelser och polismännens utbildning anser utskottet det viktigt att terminologin är så enhetlig som möjligt. Utskottet har vidare beaktat att landskapsstyrelsen och lagtinget från och med år 2000 vid hänvisning till landskaps- och rikslagar anger årtalet med fyra siffror. Detta har medfört ett flertal ändringsförslag där det i lagtexten ingår en hänvisning till en viss landskapslag eller rikslag. Utskottet noterar att det i framställningen saknas detaljmotiveringar till förslaget till ny polislag för landskapet Åland. Detta torde föranledas av att landskapsstyrelsen vid uppgörande av lagförslaget följt motsvarande rikslag. Utskottet konstaterar att det såväl i regeringens proposition nr 57/1994 som i riksdagens förvaltningsutskotts betänkande nr 20/1994 ingår i vissa fall mycket detaljerade motiveringar till de olika paragraferna. Utskottet har för sin del inte ansett det motiverat att i någon större utsträckning inta motsvarande motiveringar i sitt betänkande utan konstaterar att förarbetena till rikets polislagstiftning framdeles kommer att utgöra tolkningsunderlag även vid tillämpningen av den nya landskapslagen."<sup>29</sup> Lagutskottet tar uttryckligen ställning

<sup>29</sup> Sista satsen i citatet är viktigt med tanke på att lagtinget genom skilt beslut antar motiveringarna till lagtingsbeslutet. Se avsnitt 10.2. nedan. Resonemanget verkar innebära att man i stil med blankettlagar i förhållande till motiveringar kunde tänka sig blankettmotiveringar.

till lagstiftningsbehörigheten och till hur den inom det aktuella området fördelas mellan landskapet och riket. Utskottsbetänkandet redogör för ärendets behandling genom att konstatera att "[I]agtinget har den 8 november 1999 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet har i ärendet hört lagberedaren Hans Selander och polismästaren Björn Andersson. I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Wickström-Johansson, ledamöterna Erland och Karlström samt ersättarna Lundberg och Sjöblom (vardera delvis). Lagutskottet avslutar sitt betänkande på följande sätt: "Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att lagtinget måtte anta de i framställningen ingående lagförslagen med följande ändringar: (...)." Därefter följer lagtexterna i sådan utformning som utskottet anser att de skall antas.

Bland utskotten intar lagutskottet en något speciell ställning i och med att det kan bli nödvändigt för det att fungera som en beslutsfattare i situationer som föranleds av en tvist om förfarandet mellan lagtinget och talmannen. Denna mekanism skapas och beskrivs i LO 62.2 § och LO 35.2 §. Därtill utgör lagutskottet ett slags allmänt utskott till den delen som det kan uppkomma ärenden som inte remitterats till andra utskott. Lagutskottet blir således ett slags säkerhetsventil som också kan få framför sig ärenden som hör till ett slags restkategori och som inget annat utskott behandlar.

#### 4.3.3.3. Första behandlingen

Gäller betänkande av specialutskott antagande eller förkastande av lagförslag, skall ärendet enligt LO 54.1 § genomgå tre behandlingar i lagtingets plenum.

Lagutskottets betänkande 5/1999–2000 av den 24 februari 2000 om polislandskapslagstiftning upptogs till behandling i lagtingets plenum den 6 mars 2000 kl. 13.00 enligt följande: "Föredras för bordläggning ärende nr 1: Lagutskottets betänkande nr 5/1999–2000 om polislandskapslagstiftning. (FR nr 1/1999–2000). Talmanskonferensen föreslår att ärendet remitteras till lagtingets plenum den 13.3. Godkänt."

Efter att specialutskottet gett sitt betänkande tas lagförslaget upp i form av specialutskottets betänkande till första behandling i plenum. Vanligtvis redogör utskottets ordförande för ärendets utskottsbehandling för plenum. Då specialutskottets betänkande föredras i plenum för första gången skall det bordläggas. Syftet med detta förfarande är att ge lagtingsledamöterna tillräckligt med tid att före plenum för första behandlingen bekanta sig med utskottets betänkande och det lagförslag som ingår i betänkandet. Vid nästa föredragning skall det, oberoende av om överläggning ägt rum eller inte, på nytt bordläggas, om minst två ledamöter begär det. Då ärendet föredras för tredje gången, skall det ytterligare en gång bordläggas, om lagtinget så beslutar. Ett ärende som är komplicerat, omfattande eller kontroversiellt blir under dessa förutsättningar omsorgsfullt behandlat, även om reglerna om

ordläggning också kan leda till att handläggningstiden förlängs. Lagtinget kan också enligt LO 53.2 § besluta att inhämta nytt betänkande av samma utskott eller utlåtande av annat utskott eller av självstyrelsepolitiska nämnden.

Vid första behandlingen föredras specialutskottets betänkande, varvid ledamöterna ges tillfälle att yttra sig i ärendet. Före detaljbehandlingen av ärende skall lagtingsledamöterna beredas tillfälle att i allmän diskussion uttala sig om ärendet i dess helhet. Avser lagtingsledamoten att i detaljbehandlingen framlägga förslag till ändringar i det förslag som ligger till grund för behandlingen skall förslaget framföras (aviseras) och motiveras under den allmänna diskussionen. Om ett ändringsförslag vars lydelse inte framgår av handlingarna i ärendet aviseras, skall detta samtidigt enligt LAO 40.1 § skriftligen överlämnas till talmannen för att utdelas till lagtingsledamöterna. Under den allmänna diskussionen kan framföras ett sådant yrkande att till grund för behandlingen skall läggas ett annat förslag än det som tidigare legat till grund för behandling av ärendet. Efter att lagtinget fattat beslut om detta fortsätter den allmänna diskussionen. Framställs sådant förslag, vars godkännande skulle avbryta den sakliga behandlingen av ärendet, fattas beslut om avbrytande innan vidare överläggning i själva ärendet tillåts.

Vid detaljbehandlingen skall förslaget, uppdelat på lämpligt sätt, föreläggas för godkännande. Om inga ändringsförslag görs har lagtinget omfattat förslaget i den föreliggande lydelsen. Yrkande på annat beslut skall vid detaljbehandlingen framställas utan motivering i sak. Förslag, som inte vunnit understöd, kan enligt LO 40.5 § inte upptas till beslut.

Under plenum den 13 mars 2000 föredrogs för första behandling ärende nr 2: Lagutskottets betänkande nr 5/1999–2000 om ny polislandskapslagstiftning. (FR nr 1/1999–2000). Talmannen öppnade först en allmän diskussion och konstaterade att efter avslutad diskussion kan enligt 54 § 2 mom. LO förslag väckas om att ärendet skall remitteras till stora utskottet. Väcks inte sådant förslag eller vinner det inte stöd av tillräckligt många lagtingsmän förklaras första behandlingen avslutad utan att annat beslut fattas. Vinner förslaget tillräckligt stöd remitteras ärendet till stora utskottet. Därefter begärdes ordet av utskottets ordförande, lagtingsledamot Wickström-Johansson, som konstaterade följande: "Lagutskottet har behandlat förslaget till ny polislag som ersätter den nuvarande lagen som är från 1971. Den lagen är både föråldrad och bristfällig vid det här laget, varför vi i utskottet kan konstatera att en ny lag sedan många år tillbaka är mycket välkommen. Det förslag som landskapsstyrelsen har lagt fram är i princip en kopia av rikslagen med några få avvikelser. Eftersom riket och landskapet delar lagstiftningsbehörigheten på detta område och det också på ett sätt som kan vara ganska svårt att dra absoluta skiljelinjer, kan man försvara valet av lagstiftningsmodell. Lagförslaget saknar helt motiveringar, vilket har försvårat utskottets behandling av lagen, men vi har tagit stöd av motiveringarna till rikslagen och vi kan konstatera att de motiveringarna också får utgöra tolkningsunderlag vid den framtida tillämpningen av lagen eftersom vi inte har gått in i vårt betänkande med desto mera motiveringar. Utskottet har gjort en hel del ändringar i lagförslaget, men ändringarna är så gott som uteslutande av språklig eller lagteknisk karaktär. Vi anser att det är viktigt

att terminologin inom polislagstiftningen är klar och tydlig och vi har lagt ner en hel del arbete på detta. Eftersom vår lag bygger på rikslagen och saknar egna motiveringar tycker vi att det också är ändamålsenligt att terminologin i vår lag är så lika rikslagen som möjligt."<sup>30</sup> Därefter redogjorde hon för några av ändringsförslagen och konstaterade att utskottsbetänkandet är helt enhälligt. Avslutningsvis yttrade talmannen följande: "Begärs ordet? Diskussionen är avslutad. Väcks förslag om remiss till stora utskottet? Förslag om remiss till stora utskottet väcks inte. Ärendets första behandling är avslutad."

Sedan diskussionen förklarats avslutad kan alltså lagtinget, utan att annat beslut fattas, remittera ärendet till stora utskottet. Ett ärende skall alltid remitteras till stora utskottet om minst åtta ledamöter omfattar förslag härom.

#### 4.3.3.4. Andra behandlingen

Vid andra behandlingen föredras antingen specialutskottets betänkande en andra gång eller stora utskottets betänkande, om sådant betänkande avgivits. Om ett betänkande avgivits av stora utskottet, utgörs utgångspunkten för den fortsatta behandlingen alltså av stora utskottets version av lagförslaget. Under andra behandlingen prövar lagtinget lagförslaget och fattar beslut om varje särskild punkt i förslaget. Förslag om förkastande av hela lagförslaget får dock inte framläggas vid andra behandlingen. Godkänns utskottets förslag oförändrat, förklaras andra behandlingen avslutad.

Lagutskottets betänkande nr 5/1999–2000 om ny polislandskapslagstiftning föredrogs av talmannen för andra behandling i plenum den 15 mars 2000 kl. 13: "Först tillåtes diskussion och därefter vidtar detaljbehandlingen. Diskussion. Diskussionen är avslutad. Detaljbehandlingen vidtar. I detaljbehandlingen förelägges de i betänkandet ingående lagförslagen var för sig i deras helhet. Kan förfaringssättet godkännas? Godkänt. Förelägges förslaget till landskapslag om polislag för landskapet Åland för godkännande i dess helhet. Lagförslaget är godkänt. Förelägges förslaget till landskapslag om upphävande av 34 § landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland för godkännande i dess helhet. Lagförslaget är godkänt. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 1 och 4 §§ landskapslagen om behandling av berusade för godkännande i dess helhet. Lagförslaget är godkänt. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 16 § landskapslagen om offentliga nöjeställningar för godkännande i dess helhet. Lagförslaget är godkänt. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personregister för godkännande i dess helhet. Lagförslaget är godkänt. Ärendets andra behandling är avslutad."

<sup>30</sup> Angående motiveringsbeslutets betydelse som rättskälla, se avsnitt 10.2. nedan.

Har däremot sakliga ändringar företagits i lagförslaget remitteras det, i den lydelse det fått genom lagtingets beslut, till stora utskottet för fortsatt behandling, varvid utskottet kan förorda förslaget med eller utan ändringar eller föreslå att det förkastas. Har stora utskottet föreslagit ändringar, skall lagtinget enligt LO 54.3 § beträffande varje särskild punkt besluta om att godkänna dem eller bibehålla sitt tidigare beslut, varefter andra behandlingen förklaras avslutad. Det kan alltså på detta sätt bli fråga om en fortsatt andra behandling efter beredning i stora utskottet. Innehåller specialutskottets eller stora utskottets betänkande ett förslag om avböjande av lagförslaget, kan lagtinget besluta att till grund för andra behandlingen lägga ett sådant annat förslag, som tidigare legat till grund för behandlingen och behandlingen fortsätter enligt det sätt som stadgas i LO 54.3 §.

#### 4.3.3.5. Tredje behandlingen

Den tredje och avslutande behandlingen äger rum tidigast andra dagen räknat från den dag då andra behandlingen avslutats. I teorin kan en landskapslag alltså inte stiftas under en enda dag, utan det krävs minst tre dagar för stiftandet av en landskapslag, och i praktiken blir tiden ännu längre. Vid tredje behandlingen föredras ärendet för slutligt avgörande. Vid detta tillfälle kan lagtinget enligt LO 54.5 § antingen oförändrat anta lagförslaget så som det vid andra behandlingen godkänts eller förkasta detsamma. Detta betyder att några innehållsmässiga förslag inte mera kommer på fråga, utan lagtinget har här då till uppgift att ta ställning till den helhet som utkristalliserats under lagförslagets tidigare behandlingsskeden och väljer mellan två alternativ, att anta lagförslaget eller att förkasta det.

Lagutskottets betänkande nr 5/1999–2000 om ny polislandskapslagstiftning föredrogs för tredje behandling i plenum den 20 mars 2000 kl. 13.00. Talmannen anförde följande: "I tredje behandling har lagtinget antagit lagförslagen sådana de godkänts vid andra behandlingen eller att förkasta detsamma. Först tillåts diskussion och därefter föreläggs lagförslagen för beslut var för sig. Slutligen förelägges motiveringarna för godkännande i enda behandling. Diskussion. Ingen diskussion. Förelägges förslaget till landskapslag om polislag för landskapet Åland för antagande i tredje behandling. Lagtinget har i tredje behandling antagit lagförslaget. Lagförslagets tredje behandling är avslutad. Förelägges förslaget till landskapslag om upphävande av 34 § landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland för antagande i tredje behandling. Lagtinget har i tredje behandling antagit lagförslaget. Lagförslagets tredje behandling är avslutad. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 1 och 4 §§ landskapslagen om behandling av berusade för antagande i tredje behandling. Lagtinget har i tredje behandling antagit lagförslaget. Lagförslagets tredje behandling är avslutad. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 16 § landskapslagen om offentliga nöjeställningar för antagande i tredje behandling. Lagtinget har i tredje behandling antagit lagförslaget. Lagförslagets tredje behandling är avslutad. Förelägges förslaget till landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar

om personregister för antagande i tredje behandling. Lagtinget har i tredje behandling antagit lagförslaget. Lagförslagets tredje behandling är avslutad."

Vid tredje behandlingen får i ett sådant ärende där diskussion ägt rum inte beslut fattas, förrän lagtinget efter talmannens hemställan förklarat överläggningen avslutad. Det är alltså möjligt att ännu i detta skede utsätta lagförslaget för en ordentlig diskussion i lagtinget innan det slutliga avgörandet om lagförslaget tas. När detta då sker så fattas beslutet med stöd av LO 60.2 § med enkel majoritet, förutom i det fall att det är fråga om så kallad konstitutionell lagstiftning eller avvikelser till lagar inom denna normkategori, varvid LO 55 § förutsätter att lagförslaget omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dyliga konstitutionella lagar som antas och ändras genom kvalificerad majoritet i tredje behandlingen utgörs av lagtingsordningen, landskapslagen om landskapsstyrelsen (42/1971),<sup>31</sup> landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) och landskapslagen om vissa grunder för landskapets hushållning (22/1983) samt landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsvärdighet (63/1997) (se avsnitt 10.1.4. nedan).

Under tredje behandlingen fattas dessutom beslut om motiveringen till lagförslaget och till ärendet anslutna hemställningsklämmor. Lagförslagets motivering är med stöd av LAO 41.1 § uppenbarligen en helhetsuppfattning om de grunder som föranlett stiftandet av någon lag (se avsnitt 10.2. nedan).

Lagutskottets betänkande nr 5/1999–2000 om ny polislandskapslagstiftning föredrogs för tredje behandling i plenum den 20 mars 2000 kl. 13.00. Talmannen anförde följande: "Förelägges motiveringen för enda behandling. Diskussion. Lagtinget har i enda behandling godkänt motiveringen. Motiveringens enda behandling är avslutad. Ärendet är slutbehandlat."

Den helhetsuppfattning som under ärendets behandling utformats och som i princip leder till en formellt antagen motivering till lagförslaget kan vid ärendets tredje behandling ännu ändras till någon del eller kompletteras. Ifall så sker, bör ändringen eller kompletteringen redovisas genom anteckning i lagtingets protokoll. Dessutom skall ett skilt protokollsutdrag bifogas till de handlingar som i det föreliggande ärendet tillställs republikens president, landskapsregeringen och övriga myndigheter.

Ovannämnda handlingar samt alla utgående skrivelser uppsätts och expedieras av lagtingets kansli under uppsikt av lagtingets justeringsutskott. Ett beslut får inte expedieras från lagtinget förrän det blivit godkänt av justeringsutskottet. Justeringsutskottet granskar att lagtingets protokoll, som förs under talmannens till-

<sup>31</sup> Denna lag godkändes ursprungligen genom enkel majoritet som en vanlig landskapslag, men hänvisningen till LO 55 § infogades genom en ändring (26/1973) samtidigt som ändringslagen godkändes i den ordning som LO 55 § föreskriver.

syn av sekreteraren, överensstämmer med det beslut som lagtinget fattat i ett lagstiftningsärende. Justeringsutskottet bör enligt LO 39 § övervaka att lagtingets expeditioner överensstämmer med dess beslut. Lagtingets beslut underskrivs enligt LO 67 § av talmannen och vicetalmännen, medan övriga utgående expeditioner underskrivs av talmannen och sekreteraren.

Lagtingets beslut om polislandskapslagstiftning expedierades genom brev 37-41/1999-2000 av den 21 mars 2000, undertecknade av talmannen Sune Eriksson och lagtingets sekreterare Lars Ingmar Johansson. Originalbeslutet om antagande av polislag för landskapet Åland översändes till justitieministeriet, medan en kopia av beslutet översändes genom brev 42/2000 till Ålandsdelegationen.

I anslutning till tredje behandlingen av ett lagförslag kan lagtinget dessutom enligt LAO 41 § fatta beslut om hemställningsklämmor som har sitt upphov i lagförslagets behandling i lagtinget. Genom en hemställningskläm som lagtinget antar kan lagtinget till exempel föreslå för landskapsregeringen att en viss åtgärd vidtas för förverkligandet av den antagna lagen eller att landskapsregeringen förbereder ett nytt lagförslag inom något sådant område som det behandlade lagförslaget aktualiserat eller att landskapsregeringen utreder omständigheterna kring något samhällsfenomen. Ifall en sådan hemställningskläm väckts i ett sent skede av behandlingen så, att det inte föreligger uttalanden från utskott eller nedslag av motsvarande slag i reservationer till något betänkande, skall hemställningsklämmen bordläggas till följande plenum, där det antingen antas eller förkastas.

#### 4.3.4. Lagstiftningskontrollen genom republikens president, Ålandsdelegationen och högsta domstolen

##### 4.3.4.1. Förfarandet vid lagstiftningskontroll

Efter att tredje behandlingen av ett lagförslag är avslutad insänds lagtingets beslut om antagande av landskapslag enligt LO 65.1 § av lagtingets talman till republikens president.<sup>32</sup> Presidenten har härvid till uppgift att utföra lagstiftningskontroll av att lagtinget inte överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen inte rör rikets inre eller yttre säkerhet. Det är att märka i detta sammanhang att presidenten nödvändigtvis inte utför en direkt granskning med avseende på landskapslagens förenlighet med grundlagens grundrättighetsbestämmelser eller med grundlagen i allmänhet, utan genomför en behörighetskontroll som håller sig inom ramen för självstyrelselagen och prövar förhållandet mellan Sjl 18 § och Sjl 27 §. I detta sammanhang kan det naturligtvis uppkomma en fråga om huruvida en be-

<sup>32</sup> Hänvisningen till republikens president betyder i praktiken att lagtingets beslut skickas till justitieministeriet på det sätt som Sjl 19.1 § (se nedan).

stämmelse i en landskapslag är oförenlig med grundlagen t.ex. i ett grundrättighetsavseende, men grunden för utövning av vetorätt blir då främst Sjl 27 § 1 punkten, som ger riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag (se avsnitt 5.1.2.2. och 5.2.11. nedan).

Självstyrelselagen föreskriver i Sjl 19.1 § att ett beslut om antagande av landskapslag skall tillställas justitieministeriet och Ålandsdelegationen, inte republikens president direkt. Eftersom föredragning för presidenten med avseende på lagstiftningskontrollen sker från justitieministeriet, skall Ålandsdelegationen beredas tillfälle att ge ett utlåtande till justitieministeriet innan beslutet föredras för presidenten. Därtill bör landshövdingen enligt LO 65.1 § underrättas om att ett lagstiftningsbeslut översänts till presidenten. Samma förfarande gäller för beslut vilka utgör svar på presidentens framställningar och meddelanden.

Det står klart med stöd av GL 75.2 §, Sjl 17 § och förarbeten till självstyrelselagen "att landskapslagarna är fullvärdiga lagar som har tillkommit genom viljeförklaringar av Ålands befolknings representativa organ, lagtinget. Lagtinget har exklusiv lagstiftningsbehörighet inom sitt område."<sup>33</sup> Det är viktigt att notera att det inte krävs någon medverkan av riksorganen vid antagandet av landskapslagar. Detta innebär bl.a. att republikens president inte stadfäster landskapslagarna på det sätt som GL 77 § föreskriver, och presidenten kan inte heller i fråga om en landskapslag använda sig av den svagt fördröjande vetorätten som lagrummet skapar för att returnera lagen till lagtinget för förnyad behandling.<sup>34</sup> Däremot skall sådana landskapslagar som godkänts av lagtinget genomgå en särskild lagstiftningskontroll som utförs av presidenten. Lagstiftningskontrollen är en rättslig förutsättning för att en landskapslag skall kunna träda i kraft. I anslutning till denna kontroll kan presidenten under vissa ovannämnda omständigheter förordna att landskapslagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del (om lagstiftningskontroll, se avsnitt 4.3.4.2. nedan).

Denna förhandskontroll av landskapslagar är dock inte fullständig. Till den del landskapslagen hör till sådana i Sjl 20.3 § avsedda budgetlagar för vilka det finns särskilda skäl att de snabbt skall träda i kraft kan lagtinget bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan presidenten har fattat sitt beslut om utövning av vetorätten. I sådana specialfall omvandlas förhandskontrollen till en efterhandskontroll av landskapslagarnas behörighetsgrund i och med att presidenten även efter ikraftträdandet av budgetlagen kan förordna att lagen helt eller delvis skall förfalla.

<sup>33</sup> RP 73/1990, ss. 69-70.

<sup>34</sup> Se Erich 1924, s. 98: "Grundsatsen, att de 'åländska lagarna' verkligen i statsrättslig mening äro utslag av den åländska befolkningens, närmare angivet dess lagstiftande organs vilja, icke några under positiv medverkan av innehavaren av den högsta regeringsmakten i republiken tillkomna partikulära 'rikslagar', är sålunda genomförd i AutonomiL."

Orsaken till särskiljandet av budgetlagar från andra lagar är att det i anslutning till behandlingen av budgeten ofta lämnas sådana lagförslag från landskapsregeringen till lagtinget som har samband med budgetförslaget. Dessa budgetlagar skall vanligtvis tillämpas från den 1 januari, dvs. från samma tidpunkt som landskapsbudgeten (se avsnitt 4.3.5. nedan). Eftersom budgeten antas i slutet av december och budgetlagarna är beroende av hur budgeten slutligen utformas, skulle det normala förfarandet med kontroll av lagstiftningsbehörigheten, som enligt Sjl 19.2 § bör ske inom en frist om fyra månader, leda till "att budgetlagarna träder i kraft först någon gång under våren, men att de ändå genom övergångsbestämmelser tillämpas från den 1 januari på det sättet att de transaktioner som skulle ha vidtagits under tiden innan lagen trätt i kraft i stället vidtas i efterskott sedan lagen trätt i kraft".<sup>35</sup> Det är alltså förståeligt ur en praktisk synpunkt att budgetlagar bör kunna träda i kraft och verkställas från samma tidpunkt som budgeten. Frågan väcker dock stora teoretiska spörsmål i sådana förmodligen relativt sällsynta situationer där presidenten i enlighet med Sjl 20.3 § utövar sin vetorätt gentemot en budgetlag. Då skall den upphöra att gälla. Enligt förarbetena skall ett sådant veto ändå "inte medföra att rättsverkningarna under den mellanliggande tiden återgår. Om t.ex. sociala förmåner har beviljats, skall mottagaren få behålla dem och landskapet skall inte ha rätt att kräva tillbaka dem."<sup>36</sup> Systemet kan eventuellt skapa problem och komplikationer bl.a. med tanke på rättssäkerheten och Finlands internationella åtaganden inom området för EG-rätt och mänskliga rättigheter.<sup>37</sup>

#### 4.3.4.2. Lagstiftningskontrollen av landskapslagar

Lagstiftningskontrollen av landskapslagar tillkom genom den första självstyrelselagen under en tid då den abstrakta förhandskontrollen av lagförslagets grundlagenslighet redan hade blivit en inarbetad del i landets statsförfattning. Utformad såsom abstrakt förhandskontroll efter fattandet av det egentliga lagstiftningsbeslutet har det åländska systemet för behörighetskontroll anpassat sig till de allmänna konstitutionella ramarna, fastän den strukturella skillnaden mellan dessa två kontrollformer är avsevärd.<sup>38</sup> I lagstiftningskontrollen övervakas i första hand att landskapslagarna hålls inom ramen för kompetensen enligt självstyrelselagen men, genom förmedling av Sjl 27 § 1 punkten, också landskapslagarnas grundlagenslighet.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> RP 18/2002, s. 5.

<sup>36</sup> RP 18/2002, s. 5.

<sup>37</sup> Angående olika problemscenarier, se GrUB 7/2002. Se även tal av Högsta domstolens president Leif Sevón med anledning av 80-årsjubileum av Ålands självstyrelse.

<sup>38</sup> Jyränki 2000, s. 45. Se även Palmgren 1995, s. 27. Den abstrakta förhandskontroll som lagtingsbesluten om landskapslagar genomgår kunde kanske i något avseende förliknas med den förhandskontroll som enligt den franska grundlagen utövas av författingsrådet (Conseil Constitutionnel) i Frankrike. Se Nergelius 1996, ss. 30–37, 273–286.

<sup>39</sup> Se även Palmgren 1995, s. 27.

Om kontrollen av landskapslagar stadgas i Sjl 19 §. Såsom ovan framfördes så skall lagtinget, när det har fattat beslut om att anta en landskapslag, tillstålla republikens president sitt beslut för kontroll av behörigheten. Innan ärendet föredras för presidenten skall Ålandsdelegationen avge ett utlåtande i ärendet. I praktiken innebär detta att beslutet om antagande av en landskapslag tillställs justitieministeriet och Ålandsdelegationen, som ger utlåtande till justitieministeriet om beslutet, innan det föredras för republikens president. Enligt Sjl 34 § fattar republikens president i ärenden som gäller landskapets självstyrelse beslut på det sätt som anges i GL 58.3 §.<sup>40</sup> Föredragningen i ärenden som gäller självstyrelsen sköts av justitieministeriet medan ärenden som gäller landskapets ekonomi föredras från finansministeriet.<sup>41</sup> Justitieministeriet har således en viktig uppgift i beslutskedjan eftersom det är ministeriet som beslutar om utlåtande av högsta domstolen skall inbegäras. Om Ålandsdelegationens utlåtande konstaterar en behörighetsöverträdelse inhämtas ett utlåtande från högsta domstolen, och om Ålandsdelegationens utlåtande är oenigt torde ett sådant utlåtande också inhämtas. Ministeriets motivering till sitt beslut syns visserligen inte i den dokumentserie som publiceras, dvs. i Ålandsdelegationens berättelser, men ministeriets prövning är, liksom Ålandsdelegationens och högsta domstolens prövning, rättslig till sin natur.<sup>42</sup>

Ålandsdelegationen avgav sitt utlåtande angående polislag för landskapet Åland den 11 maj 2000, daterat i Helsingfors/Mariehamn. I sammanträdet deltog ordföranden Lindbäck, ledamöterna Lindfors och Wirtanen samt suppleanterna Kaján och Lindholm. Efter en kort redogörelse om landskapslagens huvudsakliga innehåll granskade Ålandsdelegationen spörsmålet om lagstiftningsbehörigheten i detalj och konstaterade att polisens verksamhet på Åland är av så kallad blandad natur. Ålandsdelegationen konstaterade vissa problem med polislagen och formulerade följande utlåtande: "Ålandsdelegationen fin-

<sup>40</sup> Enligt GL 58 § fattar republikens presidenten beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande med undantag för bl.a. i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi i vilka presidenten, efter att den minister som är behörig i saken föredragit ärendet för presidenten, fattar beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Undantaget "i självstyrelsen avsedda andra ärenden" gäller t.ex. beslut inom ramen för behörighetskontroll. Ärenden som gäller landskapets ekonomi genomgår således en förberedande behandling i hela statsrådet innan de föredras för presidenten. De ärenden som kommer i fråga inom det ekonomiska området handlar med utgångspunkt i Sjl 56 § om avräkning, skattegottgörelse, extra anslag och extra bidrag. På grund av att ett ärende som gäller landskapets ekonomi bereds i statsrådet återgår det i enlighet med GL 58 §, i motsats till lagstiftningsärenden som gäller Ålands självstyrelse, till statsrådet för ny beredning om presidenten inte godkänner statsrådets första förslag. När ärendet för andra gången föredras för presidenten får han eller hon fatta ett beslut som avviker från statsrådets hållning. Sannolikheten att statsrådet och presidenten skall hysa olika åsikter om en sak är dock mycket liten, med hänsyn till att presidenten enligt Sjl 56 § endast kan stadfästa ett beslut av Ålandsdelegationen oförändrat eller lämna det utan stadfästelse. Se GrUB 12/1998, ss. 2–3.

<sup>41</sup> Justitieministeriet har ett allmänt ansvar för skötseln av Ålandsärenden, men ärenden som gäller landskapets ekonomi föredras i statsrådet från finansministeriet. Enligt Palmgren 1995, ss. 22–23, föredras andra än ekonomiska ärenden i statsrådet "således från justitieministeriet också i de fall att de gäller andra ministeriers förvaltningsområden. Beredningen sker dock så att Ålands landskapsstyrelse har kontakt med det ministerium eller den förvaltningsmyndighet som saken gäller."

<sup>42</sup> Se Jyränki 2000, ss. 46–47, om den rättsliga karaktären hos Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden. Påpekas kan att antalet inbegärda utlåtanden från högsta domstolen ökade fram till 1971, så att det på 50- och 60-talen var mera en regel än ett undantag att domstolens utlåtande inbegärdes.

ner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagen faller inom landskapets behörighet, förutom vad gäller stadgandena i 8 § 2 mom., 11 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 34 § 3 mom., 37 §, 41 § och 43 § 3 mom. Ålandsdelegationen har dock konstaterat att bestämmelserna i landskapslagens 11 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 37 § och 41 § till sitt innehåll motsvarar de ändringar som föreslås i rikets polislag i regeringens proposition nr 34/1999 beträffande bestämmelserna i dess 11 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 36 § 1 mom. och 41 §, varför hinder för deras ikraftträdande inte föreligger om republikens president i oförändrad form stadfäster nämnda lagrum före landskapslagens ikraftträdande. Landskapslagen kan då förordnas förfalla beträffande dess 8 § 2 mom., 34 § 3 mom. och 43 § 3 mom. men till övriga delar träda i kraft. Såvida de i regeringens proposition föreslagna ändringarna inte blivit stadfästa före landskapslagens ikraftträdande föreslår Ålandsdelegationen, eftersom lagen i ett sådant fall blir över-skådlig och rättsläget därmed oklart, att hela landskapslagen förordnas att förfalla.”

Även om bara högsta domstolen är en del av rättsväsendet, medan Ålandsdelegationen är ett organ inom centralförvaltningen, tillämpar båda rättslig prövning när de ger sina utlåtanden. De prövar, förutom om landskapslagen faller inom ramen för behörigheten enligt självstyrelselagen, även landskapslagens förhållande till Finlands grundlag. Man kan därför säga att högsta domstolen i dessa fall fungerar som ett slags författningsdomstol som kontrollerar landskapslagarnas grundlagsenlighet (se avsnitt 10.3.2. nedan).<sup>43</sup> Ålandsdelegationens uttalanden inbegärs alltid om nya landskapslagar eller om förändringar i redan existerande landskapslagar. Högsta domstolens utlåtanden däremot inbegärs sedan 1971 endast i sådana fall då Ålandsdelegationen har ansett att lagtinget har överskridit sin behörighet eller om landskapslagen gäller ett nytt rättsområde<sup>44</sup> eller en fråga som annars är oklar enligt självstyrelselagen.<sup>45</sup> Ålandsdelegationens interna förfarande kan härvid få en konsekvens för beslutet att inbegära HD:s utlåtande. Utöver att HD:s utlåtande inbegärs när Ålandsdelegationen konstaterat en behörighetsöverskridning torde en inbegäran av HD:s utlåtande också kunna aktualiseras i situationer där Ålandsde-

<sup>43</sup> Palmgren 1995, s. 27.

<sup>44</sup> Exempel på dylika kunde utgöras av bl.a. rådgivande folkomröstning om EU-medlemskap (se avsnitt 3.3. ovan) och genteknik (se avsnitt 5.2.10. nedan).

<sup>45</sup> Ålandsdelegationens publikationer, förord XI serien, åren 1968–1987, del I, Statens tryckericentral, Helsingfors, 1992. Se bilaga 2 om statistik om antalet utlåtanden av Ålandskommissionen, Högsta domstolen och antalet fall per år då presidenten utövade vetorätt för att hindra stadfästade av åländsk landskapslag. Enligt Jyränkis iakttagelser (se Jyränki 2000, s. 47) är det inte särskilt vanligt att självstyrelselagstiftningens allmänna lärur utvecklas i utlåtandena. Ibland händer det dock att motiveringen i rekommendationerna eftersträvar något allmängiltigt, såsom t.ex. HD:s utlåtande 9.9.1994 med anledning av landskapslagen om EU-folkomröstning (se avsnitt 3.3. ovan). Det verkar dock som om HD under senare tid och delvis med anledning av EU-medlemskapet börjat utveckla vissa mera allmänna principer om behörighetsfördelningen. Redan tidigare har HD i sina utlåtanden bl.a. tagit ställning till teorin om undantag till grundlagens bestämmelser (se avsnitt 10.1.4. nedan). Se dock Rsv 246/2002 med anledning av RP 18/2002 som ledde till stiftandet av de ändringar av självstyrelselagen vilka trädde i kraft den 1.6.2004. Enligt ett av de två uttalanden som tillfogades riksdagens svar förutsätter riksdagen ”att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan”. Uttalandet har sitt ursprung i de förslag till uttalanden som grundlagsutskottet lade fram i GrUB 7/2002.

legationen varit oenig och röstat om behörighetsfördelningen eller på något annat sätt antytt tvivelsmål om behörighetsfördelningen.

Justitieministeriet begärde genom brev av den 25 maj 2000 ett utlåtande av högsta domstolen angående Ålands lagtings beslut 20.3.2000 om antagande av polislag för landskapet Åland.

Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden innebär inte lagstiftning och har inte tillerkänts någon bindande verkan med avseende på vare sig lagstiftaren, lagskiparna, förvaltningsmyndigheterna eller organen själva på det sätt som en bestämmelse i lag binder. Det har dock redan i tidigare tolkningar av utlåtandenas rättsliga natur anförts åsikter om utlåtandenas bindande karaktär. Enligt Hakkila utnyttjar högsta domstolen inte genom sina utlåtanden sin dömande makt, utan avger ett utlåtande som har förpliktande verkan,<sup>46</sup> uppenbarligen i ett annat avseende än när det är fråga om en dom i enskilt fall. Även Erich anser att högsta domstolens utlåtanden är bindande för presidenten, åtminstone så långt som det inte är fråga om det huruvida landskapslagen strider mot republikens allmänna intresse (något som inte ingår i den gällande Sjl 19.2 §).<sup>47</sup> Ställningstagandena och yttrandena blir en del av det tolkningsmaterial som man tyr sig till både i landskapsorganens verksamhet när de använder och tillämpar självstyrelselagstiftningen och i Ålandsdelegationens och högsta domstolens senare utlåtandepaxis. Som följd av en sådan i spiral framskridande process befinner sig självstyrelselagstiftningens innehåll i en ständig om och relativt liten rörelse mot precisering, vilket också är fallet för alla andra gällande författningar.<sup>48</sup>

Högsta domstolen avgav sitt utlåtande till republikens president angående lagtingsbeslutet om antagande av polislag för landskapet Åland den 22 juni 2000 (se avsnitt 5.2.3.1. nedan). Högsta domstolen konstaterar först att lagpaketet benämnt polislandskapslagstiftning innehåller fem särskilda lagtingsbeslut om vilka högsta domstolen avger sitt utlåtande separat. Därefter konstaterar domstolen att lagstiftningsbehörigheten för det rättsområde som polislagstiftningen kan hänföras till är enligt självstyrelselagen delad i och med att landskapet har behörighet enligt Sjl 18 § 6 punkten i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i Sjl 27 § 27, 34 och 35 punkten. Högsta domstolen avslutar sitt utlåtande på följande sätt: ”Sammanfattningsvis har landskapet av de i detta utlåtande behandlade stadgandena hållit sig till sin lagstiftningsbehörighet och inte överskridit behörigheten för följande stadgandens del: 1 § 2 mom., 11 § 2 mom., 31 §, 51 § och 52 §; och överskridit lagstiftningsbehörigheten för följande stadgandens del: 8 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 34 § 3 mom., 37 § 1 mom., 40 §, 41 § 1 mom. och 43 § 3 mom. Av lagrummen i lagtingsbeslutet utgör åtta en överskridning av behörigheten och torde därför förordnas att förfalla. Lagtingsbeslutet gäller ett rättsområde för vilket såsom ovan konstaterats gäller en delad lagstiftningsbehörighet, dock så att en stor

<sup>46</sup> Hakkila 1939, s. 719.

<sup>47</sup> Erich 1924, s. 137.

<sup>48</sup> Jyränki 2000, s. 47.



del av regleringen gäller frågor som hör till rikets behörighet. Polislagen i riket är förhållandevis ny och därför kan stadgandena i den träda i stället för sådana stadganden som enligt detta utlåtande torde förordnas att förfalla. Sedan de ändringar som är föremål för behandling i riksdagen genomförs i riksdagen kommer de i sin tur att träda i stället för de nu gällande stadgandena och kommer därmed att även gälla i landskapet. Med hänvisning till det ovan sagda får högsta domstolen hemställa att de stadganden i beslutet som konstaterats utgöra behörighetsöverskridningar måtte förordnas att förfalla. Till övriga delar torde hinder för lagtingsbeslutets ikraftträdande inte föreligga." I ärendets handläggning deltog justitieråden Haarmann, Taipale, Tulokas, Bygglin och visstidsförordnat justitieråd Koskelo och som föredragande fungerade Nybergh. Jämfört med Ålandsdelegationens utlåtande ansåg högsta domstolen lagens 11.2 § inte utgöra någon behörighetsöverträdelse, medan högsta domstolen hittade en sådan bestämmelse i lagen, nämligen 40 §, som den ansåg utgöra en behörighetsöverträdelse men som Ålandsdelegationen inte ansåg problematisk.

Med stöd av Sjl 19.2 § kan republikens president, efter att ha inhämtat utlåtande av Högsta domstolen, förordna att landskapslagen skall förfalla helt eller delvis, om han eller hon anser att lagtinget har a) överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller b) landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet.<sup>49</sup> En landskapslag kan således inte förordnas att förfalla helt eller delvis, om inte utlåtande av högsta domstolen har inhämtats. Högsta domstolens utlåtande utgör således en obligatorisk del i förfarandet som ansluter sig till lagstiftningskontrollen i den mån en behörighetsöverskridning kan konstateras eller antas. Presidenten måste fatta sitt beslut inom fyra månader från det lagtingets beslut delgavs justitieministeriet.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Presidentens kontroll av landskapslagar motiverades i grundlagsutskottets betänkande till 1951 års självstyrelselag (GrUB 38/1950, s. 7) på följande sätt: "Det synes dock omöjligt att draga upp gränserna mellan rikets och landskapets legislativa kompetens på ett sådant sätt, att situationer ej kunde uppstå, i vilka en landskapslag, som formellt håller sig inom gränserna för landskapets kompetens, kränker rikets allmänna intressen (uttrycket ersattes senare med rikets inre eller yttre säkerhet) och därigenom i vissa fall måhända kunde föranleda svårigheter". Hänvisningen till rikets inre eller yttre säkerhet torde inte ha använts mera än en gång under ett halvsekel, då i anslutning till landskapslagstiftning om landskapet Ålands flagga (se avsnitt 5.2.2.4. nedan). Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 72, skulle vetorätten med avseende på rikets inre eller yttre säkerhet med beaktande av autonomins grundprinciper användas endast när lagtinget vidtagit sådana lagstiftningsåtgärder som uppenbarligen äventyrar statens inre eller yttre säkerhet.

<sup>50</sup> Den s.k. Ålandsgruppen ansåg det aktuellt att allvarligt överväga möjligheterna att slopa systemet med förhandskontroll. För det först har landskapets lagberedning utvecklats så, att landskapet oftast själv har möjlighet att göra riktiga rättsliga bedömningar. För det andra skulle en efterhandskontroll innebära att presidenten inte behöver ta ställning till och eventuellt också bära ansvaret för om en landskapslag är förenlig med EG-rätten eller ej. För det tredje ingår det i GL 106 § en bestämmelse som ger domstolarna en viss befogenhet att pröva lagars grundlagsenlighet. Arbetsgruppen övervägde noga hur en modell med efterhandskontroll skulle kunna fungera men kom till slutsatsen att ett sådant system skulle skapa fler problem än det skulle lösa. Arbetsgruppen föreslog därför att det nuvarande förhandskontrollsystemet ska bibehållas, men att några ändringar görs för att lösa frågan om kontrollen av förenligheten med EG-rätten och frågan om hur vissa lagar, främst s.k. budgetlagar, skall kunna sättas i kraft snabbare än för närvarande (se avsnitt 4.3.4.1. ovan). Se Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, ss. 33–34. Speciellt landskapsstyrelsen har krävt att presidentens tidsödande förhandskontroll av nya åländska landskapslagar bör avskaffas eftersom kontrollen enligt landskapsstyrelsen försvagar rättssäkerheten i landskapet och fördröjer EU-anpassningen med fyra månader. Den långsamma processen leder till att Åland inte stiftar budgetlagar utan i stället bara fattar budgetbeslut, vilket leder till sämre rättssäkerhet. Landskapsstyrelsens åsikt om presidentens kontroll av landskapslagar har förorsakat problem i justitieministeriet vid beredning av en revision av självstyrelselagen för Åland. Se artikel "Åland kritiskt mot långsam

Av förarbeten till självstyrelselagen framgår att presidentens möjlighet att använda partiellt veto är motiverad framför allt av praktiska skäl.<sup>51</sup> Ett partiellt veto skiljer sig från ett veto som innebär att en landskapslag förordnas att förfalla i sin helhet. I en stor del av de fall då republikens president före ikraftträdandet av 1991 års självstyrelselag har förordnat att en landskapslag skall förfalla har det varit fråga om fel av teknisk natur eller annars ringa fel. Om en landskapslag t.ex. innehåller en felaktig hänvisning till en rikslag eller är behäftad med något annat mindre tekniskt fel som innebär att behörigheten har överskridits, kan ett partiellt veto inläggas mot det felaktiga stadgandet. Landskapslagen kan då i övriga delar träda i kraft omedelbart. När en landskapslag gäller rikets inre eller yttre säkerhet torde partiellt veto kunna komma i fråga endast i undantagsfall. Eftersom lagtinget har exklusiv lagstiftningsbehörighet, bör landskapsmyndigheterna i en sådan situation kunna besluta om landskapslagen skall träda i kraft till de delar den har godkänts eller om den skall förfalla helt och hållet. Landskapsregeringen skall besluta om detta med stöd av Sjl 20.1 §.

Med avseende på polislag för landskapet Åland fattade republikens president sitt beslut vid föredragning i statsrådet den 30 juni 2000. I sitt brev till Ålands landskapsstyrelse framförde presidenten följande: "Ålands lagting har den 20 mars 2000 fattat beslut om antagande av polislag för landskapet Åland. Vid föredragning i statsrådet i dag har jag, sedan Ålandsdelegationen avgivit utlåtande i saken och efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, beslutat förordna att 8 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 34 § 3 mom., 37 § 1 mom., 40 §, 41 § 1 mom. och 43 § 3 mom. skall förfalla samt funnit att något hinder för att landskapslagen i övrigt träder i kraft inte föreligger, vilket Landskapsstyrelsen härmed meddelas för kännedom." Presidenten hänvisar här till exakt samma bestämmelser i landskapslagen till grund för sitt partiella veto som högsta domstolen ansåg att utgör en behörighetsöverträdelse. Expeditionen är daterat i Helsingfors i statsrådet den 30 juni 2000 av republikens president och kontraserat av föredragande minister Kari Häkämies.

Formellt sett beslutar republikens president ensam och med egna maktbefogenheter om en landskapslag skall förfalla. Presidenten verkar i terminologiskt avseende inte vara rättsligt bunden av vare sig Ålandsdelegationens eller högsta domstolens utlåtanden,<sup>52</sup> utan kan, enligt Sjl 19.2 §, förordna att landskapslagen skall förfalla.

lagkontroll" i Hufvudstadsbladet 18.8.2000. Beträffande EU har också frågan om i vilken mån presidenten är skyldig respektive berättigad att kontrollera om en landskapslag är förenlig med EG-rätten visat sig vara oklar och principiellt besvärlig. Ålandsarbetsgruppen (s. 36) ansåg i sitt betänkande att EG-rätten har ett eget system för kontrollen av genomförandet i medlemsstaterna och att detta system bör tillämpas även på Ålands landskapslagar. Det innebär att kontrollen utövas av EG:s kommission och att den rättsliga prövningen i sista hand görs av EG-domstolen. Därför är det inte lämpligt att högsta domstolen och republikens president föregriper tolkningen av EG-rätten. Det är inte heller ändamålsenligt att presidenten skall ha ansvaret för genomförandet av gemenskapsrätten i landskapet.

<sup>51</sup> RP 73/1990, s. 46.

<sup>52</sup> Se Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 113, och RP 73/1990, s. 70, enligt vilka högsta domstolens utlåtande inte binder presidenten.

I praktiken förefaller presidenten dock i regel följa Ålandsdelegationens ståndpunkt eller, om högsta domstolens utlåtande har inhämtats, högsta domstolens uppfattning även om Ålandsdelegationens och högsta domstolens rekommendationer skulle avvika från varandra. Praxis i detta avseende är väletablerad och långvarig.<sup>53</sup> Presidentens prövning kan således uppfattas som sedvanerättsligt förankrad bunden prövning, i varje fall till den delen som prövningen gäller överskridning av lagstiftningsbehörighet.<sup>54</sup> Det organ som *de facto* utövar behörighetskontrollen i sista instans är således högsta domstolen. Till den delen som landskapslagen kan gälla rikets inre eller yttre säkerhet är det möjligt att anse att behörighetsprövningen innehåller ett utrymme för politiska ändamålsenlighetsöverväganden. Eftersom presidentens vetorätt är uttryckligen begränsad till de två situationerna (behörighetsöverskridning eller rikets inre eller yttre säkerhet), kan man i linje med Erich och Hakkila *e contrario* sluta sig till att presidenten inte kan utöva sin vetorätt t.ex. av den orsaken att landskapslagen kan anses vara dåligt utformad och oöverlagd eller att man kan misstänka huruvida landskapslagen lämpar sig för de behov som råder på Åland.<sup>55</sup> Över dylika ändamålsenlighetsöverväganden och eventuella politiskt sett felaktiga beslut ansvarar landskapet och lagtinget inom ramen för sin självstyrelse.

Presidenten utövar i praktiken inte särskilt ofta sin vetorätt. I medeltal utövar presidenten vetorätten ungefär i några fall per år. Vetorätten utövas främst i frågor av juridisk-teknisk art, dvs. när lagtinget har överskridit sin behörighet av misstag eller för att behörighetsfördelningen har varit oklar. Någon gång kan det också hända att lagtinget velat pröva var gränsen mellan behörighetsfördelningen går.<sup>56</sup> Det är ytterst sällsynt att presidenten utövar vetorätt på en mera "politisk" grund ("inre eller yttre säkerhet").<sup>57</sup>

Enligt beräkningar baserade på uppgifter från Ålandskommitténs publikationer begärdes under perioden 1978–1987 utlåtanden från Ålandskommittén sammanlagt 417 gånger och från högsta domstolen 71 gånger (ca 17 % av alla fall), varvid presidenten använde sin vetorätt 10 gånger (ca 2,5 % av alla fall, i genomsnitt ett veto per år). Motsvarande tal för åren 1988–1996 förefaller vara att Ålandskommittén gav utlåtande 476 gånger, högsta domstolen 96 gånger (ca 20 %) medan antalet beslut att utöva veto var 23, dvs. ca 5% av alla fall (i genomsnitt

<sup>53</sup> Se RP 73/1990, s. 70: "I praxis har högsta domstolens utlåtande likväl i nästan samtliga fall varit normgivande för presidentens beslut."

<sup>54</sup> Se även Hakkila 1939, s. 698, som anser att presidenten i fall av behörighetsöverskridning inte utan svårighet kan anta en annan synpunkt än högsta domstolen, Erich 1924, s. 137, som anser att HD:s utlåtanden är bindande för presidenten, och Erich 1925, ss. 389–390.

<sup>55</sup> Erich 1925, s. 390; Hakkila 1939, s. 698. Erich 1924, s. 97 f.: "Frågan, huruvida en åländsk lag strider mot rikets intressen, förutsätter däremot en prövning av dess ändamålsenlighet ur synpunkten av rikets intressen, icke någon kompetensprövning. E contrario framgår av detta stadgande, att presidenten ej får inlägga veto blott på den grund att han anser lagen oförenlig med den åländska befolkningens intressen."

<sup>56</sup> Palmgren 1995, s. 27.

<sup>57</sup> Ett fall gäller landskapslagen av år 1952 om Ålands flagga och om användningen av denna. Se Ålandsdelegationens publikationer, 1951–1956, VIII serien, ss. 180–184. Se även avsnitt 5.2.2.4. nedan.

närmare tre veton per år). Av vetobesluten under 1988–1996 var nästan hälften, dvs. 10 av 23, sådana där Ålandsdelegationen hade ansett att det hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet att utfärda landskapslagen, medan högsta domstolen kom till ett motsatt resultat.<sup>58</sup>

Efter 1996 finns inte motsvarande publicerade uppgifter att tillgå, men med stöd av sammanställningar som landshövdingen på Åland gjort i anslutning till tal vid lagtingets avslutande under olika år framträder vissa konturer. Under perioden 1.11.1995 – 31.10.1999, dvs. en fyraårsperiod som delvis överlappar med den föregående perioden som redogjordes för ovan, hade justitieministeriet och Ålandsdelegationen tillställts 154 lagtingsbeslut över antagna landskapslagar. Republikens president hade i åtta fall inlagt sitt veto (i genomsnitt två veton per år), men då enbart p.g.a. att lagtinget till någon del överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Ingen av landskapslagarna förföll således i sin helhet. Under perioden 1.11.1999 – 31.10.2003, dvs. en fyraårsperiod, hade lagtinget tillställt justitieministeriet och Ålandsdelegationen 119 lagtingsbeslut över antagna landskapslagar. I sex av dessa fall (dvs. i genomsnitt i 1,5 fall per år) inlade presidenten sitt veto p.g.a. att lagtinget till någon del överskred sin lagstiftningsbehörighet. I ett fall förordnade presidenten att lagarna (det så kallade arbetsmarknadspolitiska lagpaketet, se avsnitt 5.2.1. nedan) skulle förfalla i sin helhet. Möjligheten för republikens president att lägga in ett veto har således efter 1993 framför allt använts i den partiella formen, medan presidenten endast vid ett tillfälle använt sig av vetomöjligheten i förhållande till lagstiftningshelheten. Andelen partiella veton har också tenderat att sjunka under tioårsperioden efter ikraftträdandet av den gällande självstyrelselagen.

#### 4.3.4.3. Ålandsdelegationens uppgifter

Självstyrelselagens 5 § förutsätter ett för riket och landskapet gemensamt organ, Ålandsdelegationen,<sup>59</sup> som är ett expertorgan för tolkning av självstyrelselagen. Delegationen består enligt Sjl 55 § av fem medlemmar och den är beslutför endast när den är fulltalig. Ordförande i Ålandsdelegationen är landshövdingen eller någon annan som har förordnats av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Vid förhinder för ordföranden förs ordet av hans suppleant, som likaså förordnas av presidenten efter överenskommelse med lagtingets talman. Till ledamöter i delegationen utser statsrådet och lagtinget vardera två personer och för var och en av dem två suppleanter. Trots att Ålandsde-

<sup>58</sup> Beräknat med uppgifter från Ålandsdelegationens publikationer, XII serien, åren 1988–1996. Från och med 1993 har presidenten till följd av möjligheten enligt Sjl 19.2 § att inlägga ett partiellt veto kunnat undvika fällandet av hela landskapslagar.

<sup>59</sup> De senaste årens ärenden som Ålandsdelegationen behandlat kan enkelt hittas på Internet genom [www.maistraati.fi/aland/Alandsdelegationen](http://www.maistraati.fi/aland/Alandsdelegationen). Om Ålandsdelegationen enligt 1920 års självstyrelselag, se Klinthe 1938, *passim*.

legationen består av representanter för landskapet och riket med den på ett speciellt sätt utsedda landshövdingen som ordförande, är delegationen i första hand inte ett "partsorgan" utan ett samorgan mellan landskapet och riket som i sin verksamhet och sitt beslutsfattande torde uppleva ett behov av samstämmighet i stället för oenighet. Ålandsdelegationens ämbetspråk är enligt Sjl 36.2 § svenska.<sup>60</sup> Landskapet svarar för kostnaderna för Ålandsdelegationen till den del de hänför sig till de ledamöter som lagtinget har utsett. De övriga kostnaderna betalas enligt Sjl 57 § av statsmedel.

Ålandsdelegationen har fyra olika slags uppgifter. Dessa består av skyldighet att granska landskapslagar innan dessa träder i kraft (se avsnitt 4.3.4.2. ovan), ge utlåtande i Ålandsärenden till vissa myndigheter, avgöra meningsskiljaktigheter mellan landskaps- och riksmyndigheter och genomföra ekonomisk reglering mellan landskapet och riket (se avsnitt 4.4.2. nedan). Delegationen kan i sitt arbete höra sakkunniga.

Enligt Sjl 56 § ger delegationen ger på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsstyrelsen och domstolar. När det gäller lagstiftningskontrollen enligt Sjl 19 § avger Ålandsdelegationen utlåtande till justitieministeriet över lagtingets beslut att anta landskapslag innan beslutet föredras för republikens president. Ålandsdelegationen skall också ge utlåtande över förslag till överenskommelseförordningar (se avsnitt 7.3.2.2. nedan).

Uppstår det behörighetskonflikter mellan riket och landskapet utgår självstyrelselagen från att riks- och landskapsmyndigheterna i första hand skall lösa eventuella konflikter genom samråd. Om detta inte lyckas kan endera myndigheten begära utlåtande från Ålandsdelegationen. Om riks- och landskapsmyndigheterna inte heller efter utlåtande av Ålandsdelegationen är överens, kan de föra saken till högsta domstolen. Självstyrelselagen stadgar i Sjl 60.2 § att om det uppstår meningsskiljaktigheter angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd, avgörs frågan på framställning av landskapsregeringen eller riksmyndigheten av högsta domstolen, sedan utlåtande har inhämtats av myndigheten ifråga och av Ålandsdelegationen (se avsnitt 10.3.3.2. nedan).

I vissa specialfall avgörs behörighetstvisten slutgiltigt av Ålandsdelegationen (se avsnitt 10.3.3.3. nedan). Delegationen skall avgöra ärenden som avses i 62 §, det vill säga meningsskiljaktigheter mellan riket och landskapet i frågor som avser inrättande av nya farleder för handelssjöfarten enligt Sjl 30 § 12 punkten eller frågor som gäller statens behov av mark i landskapet för egentlig statsförvaltning och landskapets plikt att tillhandahålla sådana mark samt tvister som berör returne-

<sup>60</sup> Enligt Sjl 38 § skall skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav avfattas på svenska.

ring av sådan mark och möjliga uppförda byggnader och anläggningar från staten till landskapet då sådan mark inte längre behövs för egentlig statsförvaltning enligt Sjl 61 §.

Delegationen skall verkställa den avräkning som avses i Sjl 45 §, fastställa skattegottgörelsen enligt Sjl 49 § samt bevilja extra anslag enligt Sjl 48 § och bidrag enligt Sjl 51 § samt besluta om de villkor som möjligen förenas med dem (se avsnitt 4.4.2. nedan). Delegationen fastställer storleken på det förskott som nämns i Sjl 45.2 §. Beslut av delegationen i frågor som avses i Sjl 56.3 §, det vill säga avräkning, skattegottgörelse, extra anslag samt bidrag stadfästas av republikens president. Beslutet skall inom tre månader stadfästas oförändrat eller lämnas utan stadfästelse. Om ett beslut lämnas utan stadfästelse, skall ärendet hänskjutas till delegationen för ny behandling.

#### 4.3.5. Publicering och ikraftträdande av landskapslagar

Beslut om antagande av landskapslag och andra beslut av lagtinget vilkas verkställighet hör till landskapsregeringen skall enligt LO 66 § meddelas landskapsregeringen genom skrivelse från lagtinget. På detta sätt får landskapsregeringen ett svar av lagtinget på sin framställning angående ett lagstiftningsärende och kan fullgöra i 2.1 § landskapslagen om Ålands landskapsregering avsedda skyldigheten att till verkställighet befordra lagtingets beslut och övriga förfoganden. Det att republikens president inte stadfäster landskapslagarna utan utför lagstiftningskontroll med avseende på lagtingsbeslut om landskapslagar betyder att det i själva verket är landskapsregeringen som genom sitt publiceringsbeslut utför denna stadfästelsefunktion.<sup>61</sup> Visuellt framgår detta av att publiceringsbeslutet som fattats ett visst datum är undertecknat av två medlemmar i landskapsregeringen, nämligen lantrådet och den föredragande landskapsledamoten. I detta sammanhang är det lantrådet som framstår som den egentliga beslutsfattaren, medan den föredragande ledamoten har till uppgift att kontrasignera publiceringsbeslutet.

Om landskapslagars ikraftträdande stadgas i Sjl 20 §. Enligt lagen skall landskapsregeringen underrättas när republikens president har förordnat att en landskapslag skall förfalla eller beslutat att inte inlägga veto. Ifall presidentens beslut innehåller ett veto bör landskapsregeringen underrättas om detta genom ett motiverat beslut.<sup>62</sup> Gäller presidentens veto endast en viss del av landskapslag,

<sup>61</sup> Detta kommenteras även av Hakkila 1939, s. 690. Se även Erich 1925, s. 387 och Hakkila 1939, s. 697, där det anføres att presidenten inte på något positivt sätt medverkar till tillkomsten av en landskapslag, utan presidentens roll i sammanhanget är passiv och återhållsam eller negativ.

<sup>62</sup> Vid genomgång av dessa motiverade beslut är det intressant att notera som en kuriositet att presidenten ännu så sent som år 1992 hänvisade till sig själv i första person på ett "kungligt" eller "kejsrerligt" sätt genom att använda stor begynnelsebokstav: "Jag". (t.ex.: "På grund av det ovan sagda har Jag med stöd av 14 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland beslutat att förordna att förevarande landskapslag skall förfalla, vilket landskapsstyrelsen härmed meddelas

skall landskapsregeringen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om landskapslagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

Ett exempel på identifiering av bestämmelser som bortfaller ur den slutliga lagen utgörs av lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om fritidsbåtar. Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande<sup>63</sup> att behörighetsöverskridningar ingår i lagtingsbeslutets 6 §, 13 § och 23 § och att dessa bestämmelser därför torde förordnas att förfalla. HD tog dock klart ställning till de normativa konsekvenserna för sina rekommendationer till presidenten för utnyttjande av vetorätten. "Stadgandet i 6 § gäller ett specificerat undantag till strafflagens stadganden. Om det förordnas att förfalla gäller strafflagens allmänna regel i stället. Om förbudsstadgandet i 13 § förordnas att förfalla torde beslutet ändå till övriga delar kunna utgöra en fungerande reglering förutom 14 § som närmare gäller förbudsförfarandet och därför förlorar sin mening. Därför torde även 14 § förordnas att förfalla tillsammans med 13 §. Om stadgandet i 23 § 1 mom. förordnas att förfalla träder landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet in som ersättande reglering varför detta inte utgör ett hinder för att lagtingsbeslutet till övriga delar träder i kraft." Genom att ta ställning till de problematiska bestämmelsernas funktion i den helhet som det aktuella lagtingsbeslutet och annan åländsk eller rikslagstiftning utgör prövar HD således den "regleringslogik" som eventuella strykningar i lagtexten påverkar. I det aktuella fallet kunde HD konstatera att "med hänvisning till det ovan sagda får Högsta domstolen hemställa att 6 §, 13 och 14 § samt 23 § 1 mom. beslutet som konstaterats utgöra behörighetsöverskridningar måste förordnas att förfalla. Till övriga delar torde hinder för lagtingsbeslutets ikraftträdande inte föreligga." Efter användning av vetorätten med avseende på dessa bestämmelser återstod alltså fortfarande en regleringshelhet som kunde tillåtas träda i kraft som en landskapslag.<sup>64</sup>

Landskapslagarna utfärdas eller publiceras enligt SjL 20.2 § av landskapsregeringen. Har lagtinget inte i vederbörande landskapslag bestämt när landskapslagen träder i kraft, skall landskapsregeringen fatta beslut om detta. Om landskapslagen inte blivit publicerad senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdande, träder lagen i kraft samma dag den publiceras. Landskapslagstiftningen publiceras i Ålands författningssamling som med stöd av landskapslagen om Ålands författningssamling (112/1993) är ett officiellt forum för publicering av allmänt bindande rättsregler och som utges av landskapsregeringen.<sup>65</sup> Enligt lagens 4.1 § skall det av

till kännedom."). Se Republikens presidents beslut 3.8.1992. Denna praxis verkar ha upphört med ikraftträdandet av den gällande självstyrelselagen, varefter begynnelsebokstaven är liten: "jag".

<sup>63</sup> HDu 0386/25.2.2003.

<sup>64</sup> Angående motsvarande anpassning av lagtexten, se t.ex. HDu 0219/31.1.2003, s. 8 f., HDu 3253/29.12.2003.

<sup>65</sup> I författningssamlingen publiceras enligt lagens 2 § inte endast landskapslagar, utan också sådana rikslagar som för att träda i kraft förutsätter lagtingets bifall, beslut om bifall till lag eller annan författning, genom vilken internationellt fördrag sätts i kraft i landskapet, lagtingsbeslut som är av allmän betydelse, landskapsförordningar, landskapsregeringens beslut om inrättande av naturreservat och om fredande av naturminne samt överenskommelseförordningar. I författningssamlingen publiceras alltså inte endast normer som är av allmänt bindande karaktär, och i författningssamlingen kan dessutom publiceras sådana landskapsregeringsbeslut som är av allmän betydelse. Se även HD 1987:39, enligt vilket Åbo hovrätt kommenterat ett beslut om domseftergift enligt SL 3:5.3 § p.g.a. okunskap om lag bl.a. genom att konstatera att bestämmelserna om dykningsförbud i 2 § landskapslagen om fredningen av skeppsvrak (65/1974) "inte visats vara tillgängliga för allmänheten förutom i den åländska lagsamlingen". Denna uppfattning som hovrätten (kanske av misstag) gett uttryck för kan dock kritiserars eftersom Ålands författningssamling är aukto-

en författning framgå när den träder i kraft. För det fall att författningen inte publicerats senast vid den tidpunkt för ikraftträdande som nämns i författningen, träder författningen i kraft samma dag den publiceras, dvs. utges av trycket. Detta utgivningsdatum bör dessutom enligt lagens 3.2 § framgå av författningen. Det ingår dock en stark strävan i lagens 4.2 § att publicera författningarna så att de är tillgängliga innan de träder i kraft.

Ålands landskapsstyrelsen antecknade vid sitt möte den 10 augusti 2000 till protokollet republikens presidents skrivelse med meddelande om att 8 § 2 mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 34 § 3 mom., 37 § 1 mom., 40 §, 41 § 1 mom. och 43 § 3 mom. polislagen för landskapet Åland förordnats att förfalla och att något hinder för att landskapslagen träder i kraft i övrigt inte föreligger. Polislagen för landskapet Åland hade därmed återvänt till den myndighet som ursprungligen förberett förslaget och lämnat framställningen om dess stiftande till lagtinget. Landskapsstyrelsen fattade följande beslut i ärendet: "Beslöts att lagen, till de delar den inte förordnats att förfalla, skall träda i kraft den 1 september 2000 och beslöts utfärda och publicera den i ÅFS."<sup>66</sup>

Allmänheten bör alltså ha en rimlig möjlighet att äga kunskap om lagens innehåll innan lagens bindande kraft inträder. Till denna huvudregel finns ett undantag. Om presidentens veto utnyttjas i förhållande till s.k. budgetlagar efter att de trätt i kraft i skyndsam ordning på sätt som SjL 20.3 § avser, skall landskapsregeringen genast, i den ordning som gäller för publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla räknat från den dag då meddelandet publiceras i författningssamlingen.

Om republikens president har förordnat att endast en viss del av en landskapslag skall förfalla och landskapsregeringen har beslutat att lagen skall träda i kraft till övriga delar, skall den enligt lagens 5 § publiceras i den lydelse som följer av presidentens förordnande och landskapsregeringens beslut. Av den publicerade lagen skall framgå orsaken till att den inte överensstämmer med lagtingets beslut om antagande av lagen. Vid publiceringen av en sådan lag kan landskapsregeringen enligt lagens 5 § företa rättelser och vidta andra åtgärder av teknisk natur. Genom publiceringen har allmänheten på Åland möjlighet att veta i vilken form lagen träder i kraft och vid vilken tidpunkt detta äger rum. Till följd av landskapets enspråkigt svenska status publiceras landskapslagarna givetvis endast på svenska.

ritativ källa till bindande normer på Ålands område. Det kan givetvis hända att hovrätten verkligen avsåg den sammanställning av lagar, en särskild lagbok vid namnet "Ålands lagsamling", som ges ut med några års mellanrum, senast år 2004 av Ålands landskapsregering. Denna lagbok eller tematiska sammanställning av uppdaterad lagstiftning ger inte på samma auktoritativa sätt uttryck för de allmänt bindande rättsreglerna som författningssamlingen, även om Ålands lagsamling naturligtvis innefattar landskapslagar och lägre normer i den utformning de gällde vid ett visst i lagboken angivet nummer av författningssamlingen (22/2004). Ålands lagsamling skall alltså inte sammanblandas med Ålands författningssamling.

<sup>66</sup> Ålands landskapsstyrelse/protokoll nr 4, 10.8.2000, närvarande RN – OS – DS – RK – HL – RJ – GC, föredragande Olof Salmén, föredragning från lagberedningen, justerat 10.8.2000.

Polislag för landskapet Åland (49/2000) innehåller följande uppgifter vid rubriken: "Föredragen för Republikens President den 30 juni 2000" och "Utfärdad i Mariehamn den 10 augusti 2000". I anslutning till omnämmandet av republikens president finns en fotnot, och i fotnoten räknas upp de lagbestämmelser som förordnats att förfalla, dvs. 8 2 § mom., 22 § 3 mom., 24 § 1 mom., 34 § 3 mom., 37 § 1 mom., 40 §, 41 § 1 mom. och 43 § 3 mom. De moment i lagrum som förordnats att förfalla har inte markerats på något särskilt sätt, men eftersom en hel paragraf, lagens 40 §, också förordnats att förfalla, står det i den publicerade lagen i stället för 40 § följande kursiverade text: "Republikens president har förordnat att lagens 40 § skall förfalla." Med tanke på tiden mellan utfärdandet av polislagen och dess ikraftträdande kan konstateras att det i detta fall återstod knappa tre veckor för allmänheten att ta del av lagtexten innan den trädde i kraft. I anslutning till ingressen "[i] enlighet med lagtingets beslut föreskrivs" finns en fotnot som hänvisar till Ls framst. nr 1/1999–2000 och Lu bet. nr 5/1999–2000.

Publicering och ikraftträdande av en landskapslag är slutpunkten för lagstiftningsförfarandet som innefattar ett stort antal olika moment (för en illustration av lagstiftningsförfarandet med avseende på landskapslag i ett behörighetsfördelnings-sammanhang, se figur i kapitel 11 nedan). Såsom denna genomgång av lagstiftningsförfarandet antyder så torde en landskapslag aldrig vara oöverlagd eller beroende av en tillfällighet. Förfarandet har till syfte att säkerställa, att lagen i sitt tillkomstskede prövas omsorgsfullt och med beaktande av alla de omständigheter som inverkar på bestämmelsernas utformning.

#### 4.4. LAGTINGET OCH BUDGETMAKTEN

##### 4.4.1. Landskapets ekonomiska beslutsfattande

Landskapet Åland uppfattades redan med stöd av 1920 års självstyrelselag som ett självständigt rättssubjekt och ett från staten åtskiljt offentligt samfund med egen ekonomi. Landstinget hade enligt lagens 24 § uppta lån för sina behov, uppenbarligen i landskapet Ålands namn. Dessutom hade landskapet enligt lagens 21 § rätt att för sina behov använda inkomsterna från mantalspenningar, näringskatter och nöjesskatter. Landstinget hade också rätt att besluta om dessa skatter, dvs. bestämma deras storlek. Ytterligare kunde landstinget besluta om en tilläggsskatt som skulle uppbäras i anslutning till statens allmänna inkomstbeskattning och om tillfällig extra beskattning. Därtill hade landstinget rätt att besluta om avgifter för offentliga prestationer. Landstingets beslut angående beskattning var enligt lagens 21.2 § undantagna presidentens lagstiftningskontroll, men besluten skulle meddelas landshövdingen till kännedom. Landshövdingen hade dock rätt att med stöd av grunder definierade i lagens 22 § förbjuda verkställigheten av landstingets beskattningsbeslut.

När Ålandsfrågan behandlades i Nationernas Förbunds råd utgjorde den ekonomiska dimensionen hos självstyrelsen uppenbarligen en så viktig del av sammanhanget att en bestämmelse om skatter intogs i Ålandsöverenskommelsen enligt följande:

"6. Landskapet Åland skall vara berättigat att för sina behov använda 50 % av inkomsten från grundskatten utöver de inkomster, som avses i självstyrelselagens 21 paragraf."

Denna skrivning överfördes nästan ordagrant i garantilagen av år 1922, i vilken 4 § stipulerade att landskapet Åland har "rätt att för sina behov använda halva inkomsten av grundskatten utöver de inkomster om vilka stadgas i 21 § av lagen om självstyrelse för Åland". Grundskatteandelen blev således ett tillägg till de skatteslag som 1920 års självstyrelselag etablerat.

De skatteslag som avsågs genom den helhet vilken den första självstyrelselagen och garantilagen sammantaget bildade var således mantalspenningar, näringskatter, nöjesskatter, tilläggsskatt och tillfällig extra skatt samt grundskatten. I och med att dessa skatteslag i princip var statskatter och beroende av rikslagstiftning var de också helt beroende av riksdagen. Då dessa i princip relativt ålderdomliga skatter med tiden småningom avskaffades (grundskatten) eller deras belastning minskades (de övriga skatterna) genom rikslagstiftning och genom att nya modernare skatteslag infördes, bortföll stora delar av den skattebas som enligt den ursprungliga självstyrelselagstiftningen gett inkomster till landskapet Åland.<sup>67</sup> Skatter och avgifter som allmänt uppbars i landet hörde nämligen enligt 1920 års självstyrelselag 9.2 § 5 punkten till riksdagens lagstiftningsbehörighet och med stöd av detta kan man säga att även kommunalskatten var ursprungligen beroende av rikslagstiftning. Enligt Hakkila avskaffades dessa skatter först i riket, medan de förblev i kraft i landskapet Åland, där de senare avskaffades genom landskapslagstiftning som landstinget antog självständigt inom ramen för sin behörighet.<sup>68</sup> Avskaffandet av grundskatten i slutet av 1920-talet ledde till att landskapet Åland i kompensation fick ett årligt anslag av statsmedel.<sup>69</sup>

Syftet med skatte- och avgiftskompetensen var uppenbarligen att finansiera den självförvaltning som självstyrelselagstiftningen skapade för Åland. Till den delen som skatteuttaget på Åland för detta ändamål överskred genomsnittet i landet för motsvarande uppgifter hade landskapet Åland rätt att ur statsmedel få bidrag ur statsmedel. Bidragsbeloppet fastställdes med stöd av självstyrelselagens 26 § och gällde för tre år i sänder. Dessutom kunde landskapet få särskilda bidrag för extraordinarie utgifter.

<sup>67</sup> Se Jääskinen 2003, s. 40. Se även Jyränki 2000, ss. 55–60.

<sup>68</sup> Hakkila 1939, ss. 707, 730.

<sup>69</sup> Hakkila 1939, s. 707.

Situationen förändrades i princip inte i någon större utsträckning genom bestämmelserna i 1951 års självstyrelselag, där bestämmelser ingick i 23 § – 33 §. Den skattefinansiella utjämnningen skulle enligt bestämmelserna ske för ett år i sänder och självstyrelselagen innehöll relativt exakta föreskrifter om vad som skulle beaktas vid uträkningen av statsanslaget till Åland. Systemet var komplicerat. Den principiellt viktiga förändringen var att lagstiftningskompetensen med avseende på kommunalskatt skulle enligt självstyrelselagens 13.1 § 3 punkten höra till landstinget.

De förändringar som den gällande självstyrelselagen medförde gällde framför allt skapandet av en avräkningsgrund för kompenserande åt Åland av det skatteuttag som sker i form av statsskatt. Därtill fastslogs i Sjl 18 § 5 punkten att olika skatte- och avgiftsslag hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. De skatteslag som omfattas utgörs av landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst, tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. De två förstnämnda skatterna är tilläggsskatter utöver de inkomstskatter som uppbärs med stöd av rikslagstiftningen, medan närings- och nöjesskatterna och kommunalskatten är skatter som föranleds av reglering av ärenden som faller inom ramen för landskapets övriga lagstiftningsbehörigheter. Avgifterna i sin tur utgör ersättningar för "landskapsförvaltningen underlydande myndigheters tjänsteförrättningar och expeditioner samt för anlitan av landskapets inrättningar".<sup>70</sup> Övriga skatter och avgifter, t.ex. den allmänna inkomstskatten, förmögenhetsskatten, fastighetsskatten och samfundsskatten, hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Den användningsrätt med avseende på statliga skatter (t.ex. hälften av grundskatten) som Ålandsöverenskommelsen förutsatte och den tidiga självstyrelselagstiftningen etablerade motsvaras i dagens läge av ett avräkningsbelopp genom vilken en ersättning för det statliga skatteuttaget på Åland utgår från statsbudgeten.

#### 4.4.2. Finansieringen av den offentliga ekonomin på Åland

Lagtinget skall enligt Sjl 44.1 § fastställa en budget för landskapet på sätt som närmare bestäms i landskapslag. Landskapslagen om landskapets finansförvaltning (43/1971) upprepar i 2 § att lagtinget fastställer landskapets budget. Lagtinget identifieras här som den slutliga beslutsfattaren med avseende på landskapsbudgeten eller årsstaten som budgeten officiellt heter enligt lagtingsordningen och annan landskapslagstiftning. Den helhet som landskapets finanser utgör inbegriper flera olika förfaranden och mekanismer, men två huvudsakliga områden kan särskiljas, nämligen uppgörandet av landskapets budget och finansieringen av landskapets budget. Lagtinget har en roll inom båda områden och det har således en möjlighet

<sup>70</sup> RP 73/1990, s. 65.

att förena behandlingen av landskapets utgifter med godkännandet av utgifternas finansiering så att landskapsekonomins storlek och innehåll bestäms av det folkvalda lagtinget. En uppdelning i den verkställande maktens (landskapsregeringens) budget och den lagstiftande maktens skattebeviljningar kan dock fortfarande skönjas i den uppdelning av förfarandet och beslutsreglerna som de båda sidorna av beslutsfattandet om den offentliga ekonomin uppvisar. Där landskapsbudgeten kan godkännas i en enda behandling i lagtinget, kräver finansierings- och skatte- lagstiftningen ett likadant lagstiftningsförfarande som vilken vanlig landskapslag som helst. Lagtingets maktbefogenheter inbegriper alltså inte endast den lagstiftningsbehörighet som utövas med stöd av Sjl 17 § utan också den budgetmakt som utövas med stöd av Sjl 44.1 §.

Den lagstiftning som gäller skatter och avgifter är till sin normativa och bindande karaktär likadan som vilken lagstiftning som helst. Budgeten och en del andra till området för landskapsfinanserna hörande beslut antar emellertid inte denna lagform. Av den orsaken kan man fråga sig t.ex. vilken normativ makt landskapsbudgeten har och hur lågt den förpliktar de enheter inom landskapets verkställande makt som den omfattar. Landskapsbudgeten är i princip genom 3.3 § i landskapslagen om landskapets finansförvaltning (43/1971) avgränsad till ett finansår som sammanfaller med kalenderåret. Genom landskapsbudgeten utövar lagtinget sin rätt att besluta om landskapets inkomster och utgifter, dock med beaktande av att inkomsterna är i stor utsträckning bundna till det avräkningsbelopp som landskapet Åland får av statsmedel (se nedan). Eftersom budgeten i sig saknar lagens normativa kraft kan den inte bli direkt normativt bindande i förhållande till de enskilda individerna på Åland och de övriga rättssubjekten trots att budgeten publiceras i Ålands författningssamling.

Däremot kan landskapsbudgeten karakteriseras som en av lagtinget fastställd plan och som en anvisning som binder den verkställande maktens organ, dvs. landskapsregeringen och den förvaltning som är underställd landskapsregeringen. Denna bundenhet framträder framför allt med avseende på de olika anslagstyperna, som får en bindande karaktär i förhållande till de myndigheter som använder anslagen enligt bestämmelser i finansförvaltningslagen, och med avseende på de olika utgiftsposterna med belopp och motiveringarna. Samtidigt utgör landskapsbudgeten en utgångspunkt för revisionen av landskapets ekonomi, i vilken man försöker fastställa i vilken mån förvaltningsmyndigheterna uppfyllt de målsättningar som budgeten uppställer och i vilken mån dessa myndigheter i sin verksamhet hållit sig inom de ramar som budgeten utstakar (se avsnitt 4.4.3. nedan). Genom landskapsbudgeten kan lagtinget således styra den verkställande makten. De två huvudsakliga styrinstrumenten som riksdagen har i förhållande till den verkställande makten är alltså lag och pengar. De anslag som beviljas genom budgeten kan naturligtvis ha en stor faktisk inverkan även på en enskild individs eller något annat rättssubjekts ställning. Beredningen och förverkligandet av landskaps-

budgeten är emellertid inte underkastade något formfritt förfarande utan de sker med stöd av landskapslagstiftning (se avsnitt 4.4.3.1. nedan). Till landskapsfinanserna ansluter sig ett antal förfaranden där besluten fattas i lagtinget genom vissa speciella regler som inför avvikelser till den normala beslutsgången i lagtinget.

Landskapet Åland har alltså en viss lagstiftningskompetens inom området för skatter och avgifter för att finansiera den offentliga ekonomin (se avsnitt 5.2.2.6. nedan) och därtill har Åland rätt att med stöd av Sjl 45 § erhålla ett avräkningsbelopp av statsmedel för att täcka utgifterna för självstyrelsen. De olika slag av kommunalskatt som uppbärs i landskapet är naturligtvis direkt avsedda för finansiering av de kommunala uppgifterna. Landskapet Åland sköter emellertid en stor del av de offentliga uppgifterna på Åland på landskapsnivå och behöver en solid finansieringsbas för detta ändamål. "Till den delen som landskapet har lagstiftningsbehörighet skall landskapet också sköta förvaltningen och stå för kostnaderna för den."<sup>71</sup> Den relevanta finansieringsbasen antyds genom hänvisningen i Sjl 44.3 § till landskapets möjligheter att lagstifta om skatter och om grunderna för avgifter inom landskapsförvaltningen och genom hänvisningen i Sjl 45.1 § till ett avräkningsbelopp som betalas årligen av statsmedel till landskapet. Eftersom landskapets skatte- och avgiftsbehörighet behandlas i ett skilt kapitel (se avsnitt 5.2.2.6. nedan), begränsas diskussionen här till avräkningsbeloppet och vissa andra överföringar från statsbudgeten som självstyrelselagen möjliggör.

Syftet med det i Sjl 45.1 § avsedda avräkningsbeloppet är enligt lagrummet att täcka utgifterna för självstyrelsen. Avräkningsbeloppet är ett anslag från skattemedel som enligt förarbeten till självstyrelselagen "i normala fall skall vara tillräckligt för självstyrelsens behov".<sup>72</sup> Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår efter att statsbokslutet för det aktuella kalenderåret fastställts. Enligt Sjl 45.2 § betalas det dock ett årligt förskott på avräkningsbeloppet, vilket betyder att avräkningen efter det aktuella kalenderåret blir en utbetalning av den mellanskillnad som återstår att betala. Det är Ålandsdelegationen som enligt Sjl 56.3 § verkställer avräkningen och Ålandsdelegationen har också till uppgift att fastställa storleken på det årliga förskottet på avräkningsbeloppet. Därtill har landskapet Åland naturligtvis möjlighet att för sin finansiering begagna sig av sådana finansiella resurser som den uppbär på andra sätt, t.ex. genom landskapsskatt eller tillfällig extra inkomstskatt enligt Sjl 18 § 5 punkten (se avsnitt 5.2.2.6. nedan), olika avgifter och avkastning från Penningautomatföreningen eller från andra inkomstbringande verksamheter. Eftersom landskapet Åland är ett rättssubjekt kan det också enligt Sjl 50 § i eget namn uppta obligationslån och andra lån.

Avräkningsbeloppet beräknas enligt Sjl 46 § med hjälp av den i Sjl 47.1 § fastställda avräkningsgrunden 0,45 % så att man med detta procenttal multiplicerar de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, dock så att från dessa

<sup>71</sup> Palmgren 1995, s. 25 f.

<sup>72</sup> RP 73/1990, s. 53.

inkomster dras av de nya statslån som upptagits under kalenderåret. Bortråknandet av nya statslån "motiveras av att landskapet kan ta upp motsvarande lån för egen del."<sup>73</sup> Det som blir kvar är statens nettoinkomster, dvs. främst inkomster som inflyter genom de skatter som uppbärs med stöd av rikets skattelagstiftning och inkomster för olika slags avgifter. I förarbeten till självstyrelselagen motiveras detta genom att konstatera att "det är naturligt att landskapet tillkommande medel beräknas på den del av inkomsterna i statsbokslutet som i huvudsak utgörs av skatter och avgifter, eftersom samtliga direkta och indirekta skatter i landskapet uppbärs av staten." Landskapsskatten är givetvis undantagen denna helhet.

Avräkningsgrunden om 0,45 % har skapats med utgångspunkt i befolkningsrelationen mellan på Åland bosatt befolkning och i hela Finland bosatt befolkning och visar en ökande trend från 0,47 % i medlet av 1970-talet<sup>74</sup> till 0,5 i början av 2000-talet. Den skatterelation mellan Åland och riket som låg till grund för beredning av självstyrelselagen låg på topp i slutet av 1970-talet (0,62 %) och visar därefter en sjunkande tendens fram till 1986, då den var 0,51 %. Samtidigt har statsbokslutet visat en ökning på inkomstsidan, vilken omständighet också vägdes in i fastställandet av avräkningsgrunden till 0,45 % när självstyrelselagen förbereddes.<sup>75</sup> Avräkningsgrunden 0,45 % motsvarar enligt förarbeten till självstyrelselagen "medeltalet av de tal som anger förhållandet mellan de till landskapet under ettvar av åren 1975–1988 överförda beloppen och statsbokslutets i sammanhanget relevanta inkomster för motsvarande år".<sup>76</sup> Avräkningsgrunden förefaller således också ha en grund i verkliga överföringar. En kontinuerlig ökning av den med nya statslån minskade statsbudgetens inkomstsida under det senaste decenniet har dock haft den konsekvensen efter ikraftträdandet av självstyrelselagen år 1993 att avräkningsbeloppet, dvs. det belopp som Åland fått som överföringar, tenderat att stiga under senare delen av 1990-talet, vilket i sin tur betytt att anslaget till landskapets budget har visat en ökning. Avräkningsbeloppet verkar dock ha stabiliserat sig på ca 160 miljoner euros nivå under de första åren av 2000-talet.<sup>77</sup> "Avräkningsbeloppets bindning till statsbokslutet innebär att beloppets storlek följer kostnadsutvecklingen inom statsekonomi."<sup>78</sup> Samtidigt innebär avräkningsbeloppets bindning till statsbokslutet att landskapet Åland kan räkna med ett anslag för täckandet av de utgifter som självstyrelsen föranleder.

<sup>73</sup> RP 73/1990, s. 53.

<sup>74</sup> RP 73/1990, s. 54.

<sup>75</sup> RP 73/1990, s. 54.

<sup>76</sup> RP 73/1990, s. 88.

<sup>77</sup> Ls. framst. 1/2003–2004, förslag till budget för år 2004 av den 30 oktober 2003, s. 4. Se även Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talet erfarenheter, 2004, ss. 110–121, för en analys av utvecklingstrenderna. På s. 115 konstateras att "[u]nder den granskade perioden har det framkommit att Åland varit nettomottagare och statens Ålandsrelaterade utgifter har varit i storleksklassen 100–200 mmk högre än statens inkomster från Åland". Överföringarna till sociala fonder från Åland har dock haft en balanserande effekt.

<sup>78</sup> RP 73/1990, s. 53.

Avräkningsgrunden är inte helt statisk utan den kan genomgå förändringar. Avräkningsgrunden skall enligt Sjl 47.2 § ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår sådana ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek.<sup>79</sup> Avräkningsgrunden skall också höjas om någon av de tre till inom landskapet ändrade omständigheter kopplade förutsättningar för höjning i Sjl 47.3 § uppfylls. Det är då fråga om situationer där landskapets faktiska utgifter ökat, men det förefaller med stöd av förarbeten till självstyrelselagen som om höjningsmöjligheterna skulle tolkas förhållandevis restriktivt.<sup>80</sup> Avräkningsgrunden kan också sänkas med stöd av Sjl 47.4 § om riket övertagit sådana förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter därigenom minskat. En ändring av avräkningsgrunden antingen uppåt eller neråt kan med stöd av Sjl 47.5 § ske utan ändring av Sjl 47.1 § genom vanlig riksdagslag stiftad med enkel majoritet med lagtingets bifall.

De finansiella överföringarna från statsmedel till landskapets budget omfattar därtill tre speciella överföringsformer, nämligen skattegottgörelse, extra anslag och särskilda bidrag. Den rätt till skattegottgörelse som Sjl 49 § skapar för landskapet grundar sig på de åländska skattebetalarnas skattebetalningsförmåga och dess förhållande till skattebetalningsförmågan i hela riket. Om nämligen den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överstiger med 0,5 procent motsvarande i hela riket uppburna skatter, tillkommer det överstigande beloppet landskapet. Det är här fråga om direkta skatter uppburna i landskapet, inte indirekta skatter. Enligt förarbeten till självstyrelselagen utgör skattegottgörelsen "ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Den föreslagna skattegottgörelsen kompenserar i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och – förvaltning."<sup>81</sup> Skattegottgörelsens belopp fastställs enligt Sjl 56.3 § av Ålandsdelegationen och betalas ur statsmedel till landskapet. Skattegottgörelsen har under de senaste tio åren uppgått till 10–15 miljoner euro per år.<sup>82</sup> Därtill har landskapet rätt att av statsmedel få återbäring av intäkterna av lotteriskatten. Detta belopp kan uppgå till några miljoner euro per år. De överföringar av statsmedel som avräkningsbeloppet, skattegottgörelsen och återbäringen av intäkter av lotteriskatten inbegriper sker från finansministeriets budgetmedel.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Sådana strukturförändringar i statsbokslutet kan enligt RP 73/1990, s. 89, utgöras av t.ex. "överföring av större budgetområden till fristående fonder och förändringar i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (bruttonettoprincipen). Även mindre förändringar kan beaktas om dessa under en längre tidsperiod totalt sett leder till väsentliga ändringar i jämförelse med förhållandena när lagen träder i kraft".

<sup>80</sup> RP 73/1990, ss. 89–90.

<sup>81</sup> RP 73/1990, s. 56, där det också finns ett räkneexempel på hur skattegottgörelsen bestäms.

<sup>82</sup> Ls. framst. 1/2003–2004, förslag till budget för år 2004 av den 30 oktober 2003, s. 4.

<sup>83</sup> Se Budgetpropositionen 2004 (RP 55/2003), s. 190, som under budgetmoment 28.39 inom finansministeriets förvaltningsområde upptar titeln "vissa överföringar till landskapet Åland" och inom ramen för denna tre olika anslag, avräkning till Åland (161463000 euro), skattegottgörelse (12000000 euro) och återbäring av intäkterna av lotteriskatten till landskapet (3500000 euro).

Landskapsförvaltningen bör under normala förhållanden kunna finansiera sin verksamhet genom den finansieringsbas som ovan upptecknats, inklusive de möjligheter som landskapet har genom användning sin behörighet inom skattelagstiftningens område. Lagtinget kan dock med stöd av Sjl 48 § framställa om att extra anslag beviljas för sådana osedvanligt stora engångsutgifter som faller inom landskapets behörighet men som inte rimligen kan finansieras över landskapets budget.<sup>84</sup> Ett beslut av lagtinget att framställa om ett extra anslag skall enligt LO 65.3 § tillställas Ålandsdelegationen som kan bevilja ett extra anslag med stöd av Sjl 56.3 § av Ålandsdelegationen. Ett extra anslag utgör en överföring från statsbudgeten till landskapets budget, vilket förutsätter att staten upptagit ett motsvarande anslag i sin budget för det finansår under vilket engångsutgiften aktualiseras.<sup>85</sup> För det fall att något mycket exceptionellt inträffar och landskapets ekonomi påverkas av det inträffade innehåller Sjl 51 § en möjlighet för landskapsregeringen att framställa om beviljandet av bidrag av statsmedel för täckandet av de finansiella behoven. De oförutsedda händelser som lagrummet avser utgörs å ena sidan av väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet och å andra sidan av sådana storolyckor som naturkatastrof, kärnkraftsolycka, oljeutsläpp eller någon annan jämförbar händelse. Ett särskilt bidrag skall ansökas om senast under året efter det kalenderår till vilket utgifterna hänför sig och bidraget beviljas med stöd av Sjl 56.3 § av Ålandsdelegationen.<sup>86</sup>

De inkomster som landskapet Åland har bl.a. genom avräkningsbeloppet, sin egen skattelagstiftning och möjligheten att uppbära avgifter för tjänster kan landskapet fritt disponera över genom sin budget och fördela inkomsterna för upprätthållandet av sådan offentlig service som anses vara nödvändig på Åland. En del av den offentliga servicen på Åland föranleds av det faktum att grundlagen i många fall förutsätter lagreglering för förverkligandet av de grundrättigheter som ingår i grundlagens 2 kapitel. En betydande orsak till att landskapet erbjuder offentlig service på landskapsnivå eller på den kommunala nivån är att behörighetsfördelningen mellan riket och Åland placerar många tämligen offentligrättsliga behörigheter på landskapet och framkallar därmed en presumtion om offentlig och budgetbaserad serviceproduktion i landskapet. Dessutom förutsätter Sjl 44.2 § uttryckligen att när budgeten fastställs så skall lagtinget sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket (se avsnitt

<sup>84</sup> Som exempel på dylika engångsutgifter framförs i GrUB 15/1990, s. 5, byggandet av en hotell- och restaurangskola och ett elektrifieringsprojekt i landskapet.

<sup>85</sup> En första gång då ett extra anslag beviljats ägde rum under 2003–2004, då lagtinget framställde om ett extra anslag för tryggnad av elförsörjning på Åland (om Ålandsdelegationens beslut i ärendet, se nedan).

<sup>86</sup> Se Ålandsdelegationens beslut av den 17.3.2004 med anledning av Ålands lagtings anhållan om extra anslag för byggande av reservkraftsanläggning, genom vilket Ålandsdelegationen beviljade landskapet Åland ett extra anslag om högst 6150000 euro för att utges som bidrag åt Kraftnät Åland Ab för byggande av en reservkraftsanläggning.



4.4.3.3.1. nedan). Sammantaget har detta betytt att den offentliga sektorn på Åland framstår som förhållandevis stor.<sup>87</sup>

#### 4.4.3. Landskapsbudgeten

##### 4.4.3.1. Beredning av landskapsregeringens budgetförslag (förslag till årsstat)

Där initiativet till stiftandet av en landskapslag i princip på ett jämlikt sätt kan tas av en lagtingsledamot och landskapsregeringen, ger behandlingen av budgeten (eller landskapsregeringens förslag till årsstat som budgeten enligt lagtingsordningen och landskapslagen om landskapets finansförvaltning officiellt benämns) en i princip något mera underordnad ställning åt lagtingsledamöterna i förhållande till det förslag till årsstat som landskapsregeringen enligt landskapslagen om landskapets finansförvaltning (43/1971) skall avlåta till lagtinget. Landskapsregeringen handhar enligt lagens 1 § landskapets finansförvaltning och skall enligt lagens 4.1 § uppgöra ett förslag till ordinarie och enskild årsstat. En enskild lagtingsledamot kan inte motionera om hela budgeten, utan kan endast med stöd av LO 25 § genom en finansmotion väcka förslag om upptagande av anslag eller annat beslut i årsstaten för följande finansår och om sådan ändring i årsstaten som har direkt samband med den av landskapsregeringen till lagtinget överlämnade framställningen med förslag till tillägg till eller ändring i årsstat. Kravet på direkt samband med landskapsregeringens framställning till tilläggsbudget tolkas dessutom relativt snävt. Dessa begränsande omständigheter med tanke på lagtingsledamotens motionsrätt i budgetfrågor framhäver den verkställande maktens roll inom ramen för landskapets offentliga ekonomi.

Tidsmässigt inramas den årliga budgetberedningen av kravet i finansförvaltningslagens 4.1 § om att landskapsregeringens förslag till årsstat bör årligen överlämnas till lagtinget senast den 10 november. Därför påbörjar beredningen av landskapsregeringens förslag i god tid, vanligtvis under våren, omkring ett halvt år innan finansåret begynner, vid landskapsregeringens olika ämbetsverk och avdelningar. Innan budgetberedningen inleds meddelar landskapsregeringen anvisningar för uppgörande av budgeten, och från och med 2004 tillämpas ett förfarande med en s.k. rambudget, dvs. ett slags ramverk inom vilket landskapsbudgeten skall hållas, som uppgörs och antas i maj. Enligt 1 § budgetförordningen för landskapet Åland (70/1970) inleds budgetberedningen med att de byråer, inrättningar och andra förvaltningsorgan som underlyder det centrala ämbetsverket lämnar sina budgetförslag till den avdelningschef vid det centrala ämbetsverket som befinner sig i överordnad ställning till det lägre organet. Budgetberedningen inleds därmed

<sup>87</sup> För en kommentar på den åländska offentliga sektorns storlek, se Gunnar Janssons debattinlägg "Därför har vi en ofantlig sektor" i tidningen Åland den 12 februari 2004, s. 2.

med utgångspunkt i de förvaltningsområden eller avdelningar som landskapsregeringen har. Varje avdelningschef, dvs. högsta tjänstemannen inom förvaltningsområdet, uppgör därefter med stöd av de underordnade organens budgetförslag ett sammanhängande budgetförslag för sitt förvaltningsområde. I detta skede skall avdelningschefen enligt budgetförordningens 1.2 § samarbeta med den för förvaltningsområdet ansvariga ledamoten i landskapsregeringen och uppgöra förvaltningsområdets budgetförslag i samråd med denna. Redan i detta skede uppstår alltså en koppling till det politiskt ansvariga organet, landskapsregeringen.

De för varje förvaltningsområde förberedda budgetförslagen skall färdigställas inom avdelningarna inom en tid som landskapsregeringen fastställer och som i vanliga fall är augusti. De olika avdelningarnas budgetförslag uppgörs i augusti med tanke på att det är nödvändigt att känna till riksbudgetens innehåll till den delen den är relevant för Åland, dvs. med avseende på avräkningsbeloppet och eventuella andra anslag i riksbudgetens utgiftssida, vilka belopp blir delar av landskapsbudgetens inkomstsida. Efter att fristen för förvaltningsområden gått ut, överlämnar varje avdelning sitt förslag och motiveringarna till förslaget till finansavdelningen, som har till uppgift att sammanställa ett enhetligt och alltomfattande förslag till landskapsbudget. Det slutliga budgetförslaget, dvs. det förslag till ordinarie och enskild årsstat som finansförvaltningslagens 4.1 § avser, skall uppgöras av landskapsregeringen.<sup>88</sup> I detta skede vidtar den mera politiska delen av budgetberedningen i form av överläggningar i landskapsregeringen. Det är i många avseenden just genom budgeten som landskapsregeringen försöker förverkliga sitt program. Därför intar budgeten en central ställning i landskapsregeringens årliga verksamhet. Det bör noteras att lagtinget inte på något direkt sätt styr den egentliga budgetberedningen. De centrala aktörerna utgörs av finansavdelningen och landskapsregeringen. Däremot kan lagtingsledamöterna genom hemställningsmotioner framhålla ärenden som under budgetberedningen kanske finner sin väg till budgetförslaget.

Förslaget till årsstat överlämnas därefter till lagtinget senast den 10 november och behandlas därefter med utgångspunkt i LO 36 §. Det genom finanslagstiftningen reglerade budgetförslaget gäller ett finansår i sänder, men landskapsregeringen har möjlighet att för sig fastslå en så kallad rambudget vars perspektiv sträcker sig långt utöver den ettåriga budgeten. De utgifter som landskapsbudgeten för år 2004 uppskattar uppgå till cirka 249 miljoner euro finansieras enligt budgeten med intäkter till samma belopp, och av detta belopp uppskattas avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen, dvs. överföringar från statsmedel med stöd av själv-

<sup>88</sup> Terminologin i finansförvaltningslagen är till denna del föråldrad och följer budgeteringsbegreppen i 1951 års självstyrelselag, där en distinktion mellan ordinarie och enskild årsstat gjordes och där den enskilda årsstaten främst hänvisade till inkomster från landskapets egen jord- och skogsbruksverksamhet och annan motsvarande verksamhet. Den nuvarande budgeten baserar sig inte på denna distinktion, utan utgår ifrån att alla inkomster och utgifter ingår i en sammanhängande ordinarie årsstat, dvs. i en enhetlig landskapsbudget. Enligt handlingsprogrammet för den landskapsregering som tillsattes den 5.1.2005 skall finansförvaltningslagen förnyas.

styrelselagen, utgöra sammanlagt 176 miljoner euro. Drygt 70 % av landskapsbudgeten för år 2004 består således av statsmedel som inflyter i form av avräkningsbeloppet och skattegottgörelse.<sup>89</sup> Till detta belopp kan läggas den till 2,5 miljoner euro uppskattade återbäringen av lotteriskatt.

Ett budgetförslag består av en allmän motivering, en tabelldel som kallas sifferstat och en detaljmotivering för varje budgetmoment. Därtill kan det i budgetförslaget ingå bilagor som utgör underlag för landskapsregeringens bedömning av anslagsbehovet och ekonomins utveckling. Den allmänna motiveringen är en beskrivning av budgetförslaget och de målsättningar som landskapsregeringen haft i tankarna när den uppgjort förslaget. Denna del innehåller uppgifter om national-ekonomins och landskapsekonomins utveckling samt huvuddragen för de omständigheter som inverkar på landskapets inkomster och utgifter. Motiveringarna innehåller således de föreslagna huvuddragen för landskapets ekonomi. Sifferstaten innehåller uppskattningar angående inkomster och utgifter till ett visst belopp för varje förvaltningsområde enligt budgetmoment. Detaljmotiveringen är budgetens mest omfattande del och innehåller föreskrifter om vad de i landskapsbudgeten anvisade medlen borde användas till, dvs. syftesbeskrivningar för användning av varje anslag.

Den allmänna motiveringen avslutas av landskapsregeringen med förslag om att lagtinget antar budgetförslaget för det kommande finansåret och att lagtinget bemyndigar landskapsregeringen att uppta de lån som är nödvändiga för budgetens förverkligande. Därtill kan landskapsregeringen föreslå att lagtinget godkänner andra bemyndiganden, t.ex. ett bemyndigande för landskapsregeringen att åta sig vissa förpliktelser som följer av förverkligandet av olika av Europeiska unionen finansierade projekt.<sup>90</sup>

#### 4.4.3.2. Behandling av budgetpropositionen i lagtinget

En lagtingsledamot kan enligt LO 25 § 2a punkten genom finansmotion väcka förslag om upptagande av anslag eller om annat beslut i budgeten för följande finansår. En finansmotion kan inlämnas av en lagtingsledamot senast kl. 12.00 den fjärde dagen efter den dag då det meddelats att förslag till årsstat (budget) eller till tillägg till eller ändring i fastställd årsstat (tilläggsbudget) överlämnats till lagtinget. Inlämningstiden är således starkt begränsad. Genom en finansmotion kan lagtingsledamoten föreslå att ett nytt anslag skall ingå i budgeten eller att ett i budgetförslaget inkluderat anslag skall höjas eller att ett anslag skall minskas eller helt utgå. Ett sådant "annat beslut" som nämns i LO 25 § 2a punkten kan utgöras t.ex. av verk-

<sup>89</sup> Ls. framst. 1/2003–2004, förslag till budget för år 2004 av den 30 oktober 2003.

<sup>90</sup> Ls. framst. 1/2003/2004 med förslag till budget för år 2004, s. 31.

samhets- och servicemålsättningar för olika landskapsregeringen underställda verk samt olika upplånings- och andra befogenheter.

Under varje valperiod framställs ett stort antal finansmotioner, men av dessa godkänns endast en mindre del. Den faktiska effekten av denna motionsform på landskapsbudgeten är alltså relativt liten, men den kan anses ha en viss politisk funktion genom att en finansmotion från en lagtingsledamot visar att han eller hon åtminstone försökt åtgärda någon omständighet som han eller hon kanske under valkampanjen talat för eller som senare uppstått som ett behov t.ex. bland den grupp individer som ledamoten anser sig representera. Finansmotioner som ansluter sig till ett förslag till tilläggsbudget är enligt LO 25 § 2b punkten underkastade ett något striktare krav om direkt samband med förslaget till tilläggsbudgeten. En dylik motion skall avse ändring av tilläggsbudgetförslaget och finansmotionens innehåll skall då vara direkt anknutet till innehållet i landskapsregeringens förslag. Kravet kan anses trygga planmässigheten hos landskapets ekonomi genom att ändringsförslagen på detta sätt begränsas både till antalet och innehållet.

Behandlingen av budgetförslaget inleds i lagtinget med en remissdebatt. Den första talaren vid denna remissdebatt är vanligtvis den finansansvariga ledamoten i landskapsregeringen som presenterar budgetförslagets huvudpunkter. Därefter får lagtingsgrupperna och de enskilda lagtingsledamöterna framföra sin åsikt. Efter remissdebatten skall budgetförslaget med hänvisning till LO 36 § genom lagtingets beslut remitteras till lagtingets finansutskott. Tillsammans med budgetförslaget remitteras till finansutskottet även de finansmotioner som lagtingsledamöterna inlämnat. Finansutskottet gör budgetförslaget till föremål för en detaljgranskning och tar ställning till varje anslagsförslag och motivering i förslaget samt bedömer anslaget nödvändighet. Finansutskottet kan emellertid inte själv utöva någon motionsrätt i anslutning till budgeten, utan utskottet är bundet till de anslagsförslag som inkommit genom landskapsregeringens budgetförslag och lagtingsledamöternas finansmotioner.

Finansutskottets betänkande behandlas i lagtingets plenum i en enda behandling.<sup>91</sup> Denna behandling inleds med en allmän debatt, i vilken finansutskottets ordförande föredrar ärendet genom att redogöra för budgetens innehåll och genom att jämföra utskottets betänkande med det ursprungliga budgetförslaget. Vid den efterföljande detaljbehandlingen, som baserar sig på utskottsbetänkandet, kan lagtingsledamöterna föreslå tillägg till eller strykningar ur budgeten eller t.ex. att något anslag skall intas i budgeten i den form som landskapsregeringen föreslagit. Det kan härvid bli fråga om återremittering av ändringsförslag till finansutskottet.

Lagtingets beslut att godkänna landskapsbudgeten fattas genom enkel majoritet i en enda behandling. Därefter tillkännages lagtingets beslut angående den av lagtinget godkända landskapsbudgeten landskapsregeringen genom en skrivelse

<sup>91</sup> För behandling av budgetförslaget för år 2004, se FuB 2/2003–2004.

som undertecknas av talmannen och de två vicetalmännen. Landskapsbudgetens sifferstat med anteckningar om de olika anslagstyperna (se nedan) publiceras i Ålands författningssamling.<sup>92</sup>

Landskapsbudgeten antas enligt finansförvaltningslagens 3 § för ett finansår i sänder, dvs. för det inkommande kalenderåret. I fråga om budgetens förpliktande verkan gäller alltså att denna i princip inträder den 1 januari och upphör den 31 december. Publiceringen av budgeten bör alltså ske innan finansårets början. För det fall att lagtinget inte lyckas fastställa den av landskapsregeringen överlåtna budgeten före ingången av finansåret, skall landskapets utgifter dock erläggas, om de grundar sig på tidigare fattade beslut eller någon förpliktelse som landskapet har. På motsvarande sätt kan inkomster uppbäras (t.ex. avgifter påföras de tjänster som meddelas av landskapets förvaltningsmyndigheter). Det är alltså det föregående finansårets budget och finansbeslut med anledning av budgeten som utgör grunden för medelsanvändningen i det fall att lagtinget inte förmår fastställa en budget för finansåret.

Den av lagtinget godkända landskapsbudgeten blir dock vanligtvis inte slutgiltig för finansåret, utan ändringar i budgeten kan av olika orsaker bli nödvändiga. Även om man kanske med hänvisning till den fullständighetsprincip som gäller för budgeten bör försöka undvika ett väldigt stort antal ändringar i den för finansåret godkända landskapsbudgeten, förefaller det som om ett par ändringsförslag i form av förslag till tilläggsbudget normalt skulle kunna inlämnas till lagtinget för behandling och fastställelse under finansåret.<sup>93</sup> Med stöd av finansförvaltningslagens 4.3 § kan förslag om tillägg till eller ändring i fastställd budget föreläggas lagtinget om detta är nödvändigt, dvs. om en tilläggsbudget påkallas av ekonomiska omständigheter. Bedömningen av ändringsbehovet är således framför allt en angelägenhet för landskapsregeringen. Lagtinget har dock rätt att t.o.m. vägra godkänna en tilläggsbudget, även om en sådan vägran förefaller som rätt osannolik, i varje fall i en situation där landskapsregeringen stöds av en majoritet i lagtinget.

#### 4.4.3.3. Landskapsbudgetens innehåll

##### 4.4.3.3.1. Budgetprinciper och undantag till dem

Den av lagtinget godkända landskapsbudgeten följer den indelning som den ursprungliga budgetpropositionen har och som framgår av 3 § och 4 § budgetförordningen för landskapet Åland (70/1979). Självstyrelselagen och finansförvaltningslagen uttrycker dock olika budgetprinciper som landskapsbudgeten skall följa och

<sup>92</sup> Se Ålands lagtings beslut om antagande av budget för landskapet Åland år 2004 (1/2004).

<sup>93</sup> Se t.ex. Ålands lagtings beslut om antagande av första tilläggsbudget för år 2003 (37/2003) och Ålands lagtings beslut om antagande av andra tilläggsbudget för år 2003 (78/2003).

som på olika sätt styr budgetens innehåll. Som budgetprinciper kan identifieras åtminstone årsbundenhetsprincipen, fullständighetsprincipen, bruttobudgeteringsprincipen och balansprincipen samt principen om fri budgeteringsrätt och principen om nivågaranti för sociala förmåner.

Principen om den fria budgeteringsrätten baserar sig på Sjl 44.1 §, vilken lagtinget fastställer en budget för landskapet. Den fria budgeteringsrätten avser i självstyrelselagens sammanhang framför allt det att lagtinget har rätt att fritt besluta om användningen av de medel som ställs till landskapets förfogande och att lagtinget därtill har rätt att bilda fonder. Utformningen av landskapets budget och formerna för finansieringen är således en intern självstyrelsefråga även till den delen som budgeteringen inom landskapet gäller användningen av avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen. Den fria budgeteringsrätten bör därför anses utgöra ett undantag till kompetensen hos statens revisionsverk och statsrevisorerna att granska användningen av statsmedel. Det konstateras nämligen i förarbeten till självstyrelselagen att de tillbudsstämmande medlen kan användas "för de ändamål lagtinget bestämmer utan någon form av efterhandsgranskning".<sup>94</sup> Då avses efterhandsgranskning från rikets håll, inte landskapets egen revisionsverksamhet (se avsnitt 9.6. nedan).

Med årsbundenhetsprincipen avses att anslagen i budgeten är avsedda endast för ett kalenderår i taget och att budgetens rättsverkningar begränsar sig till det finansår som den gäller. Årsbundenhetsprincipen framgår av finansförvaltningslagens 2 § och 3.3 §, men principen är inte helt utan undantag, utan lagtinget kan i budgeten besluta att ett anslag kan överföras till följande finansår för att användas då. Fullständighetsprincipen betyder att alla förutsägbara utgifter och inkomster bör i sin helhet inkluderas i budgeten. Denna princip främjar landskapsökonomins översiktlighet och helhetsmässighet och har bland annat den konsekvensen att alla de inkomster och utgifter som enligt författningar, framför allt lagar, och avtal som berör landskapet och man känner till bör upptas i budgeten. Fullständighetsprincipen etableras för inkomsternas del i finansförvaltningslagens 5 §, enligt vilken från budgeten inte får utelämnas sådan skatt eller annan inkomst som tillkommer landskapet under finansåret. För utgifternas del etableras fullständighetsprincipen i finansförvaltningslagens 6.1 §, som föreskriver att såsom utgift skall upptas ett anslag som grundar sig på någon förpliktelse och ett sådant belopp som enligt gällande stadganden eller tidigare beslut skall utbetalas under finansåret.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> RP 73/1990, s. 53.

<sup>95</sup> I detta sammanhang är det intressant att notera den verkan som LuB 9/1982–83 ger åt nivågarantilagens 2 §: "De anslag som behövs för att förverkliga den i 2 § uttryckta garantin kommer sålunda att jämföras med i 6 § 1 mom. landskapslagen om landskapets finansförvaltning (43/71) avsedda anslag, d.v.s. sådana som grundar sig på någon förpliktelse." Nivågarantilagen anses med stöd av detta grunda en förpliktelse att i budgeten uppta medel för förverkligandet av den avsedda garantin och att årligen pröva av anslagsnivån till denna del.

Bruttobudgeteringsprincipen uttrycker i sin tur en allmän grundsats om att de uppskattade inkomsterna och utgifterna intas till fullt belopp i landskapsbudgeten. Landskapets utgifter och inkomster skall, med utgångspunkt i denna princip och med stöd av finansförvaltningslagens 8.1 § upptas till ett bruttobelopp utan föregående avdrag av inkomster från utgifter eller utgifter från inkomster. Det är således som utgångspunkt inte möjligt att minska inkomsterna med de utgifter som föranleds av förvärvandet av inkomsterna samtidigt som man inte kan minska utgifterna med de inkomster som landskapet möjligen får vid en verksamhet. Finansförvaltningslagens 6.4 § innehåller den så kallade balansprincipen genom hänvisning till att nödiga medel för utgifternas bestridande skall anvisas i budgeten. Med balansprincipen avses sålunda att anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna, dvs. att det skall finnas täckning för budgetens anslag på inkomstsidan, dvs. bland inkomster från avräkningsbeloppet, skattegottgörelsen, avgifter och andra inkomster. Det bör noteras i detta sammanhang att balansprincipen gäller inte endast landskapsregeringen utan även lagtingets finansutskott när det föreslår ändringar i budgetförslaget och således även det slutliga lagtingsbeslutet. Även tilläggsbudgeten skall uppfylla balansprincipen och det täckningskrav som enligt finansförvaltningslagen gäller för den ordinarie budgeten.

Principen om nivågaranti för sociala förmåner uttrycks i SjL 44.2 §. Enligt den skall lagtinget vid fastställandet av budgeten eftersträva att de sociala förmånerna för landskapets befolkning<sup>96</sup> är minst desamma som i riket. Det konstateras i förarbeten till självstyrelselagen att stadgandet är deklaratoriskt till sin natur och att det ger uttryck för en allmän målsättning. "Lagtinget kan självfallet besluta om längre gående förmåner till den del lagstiftningsbehörigheten ankommer på landskapet. Stadgandet innebär inte något krav på likformighet."<sup>97</sup> Principen om nivågaranti skulle då egentligen inte bli något undantag till principen om fri budgeteringsrätt. Med social förmån avses enligt förarbeten "särskilt social service, utkomststöd, sociala understöd och därmed jämförbara åtgärder med avseende på enskilda personers eller familjers sociala trygghet".<sup>98</sup> Även om de åländska sociala förmånerna alltså inte behöver vara exakt likadana som i riket, bör den sociala lagstiftningen dock förverkliga de grundlägganderättigheter inom de sociala rättigheternas område som grundlagen etablerar, däribland framför allt rätten till social trygghet enligt GL 19 §. Till denna budgetprincip ansluter sig dessutom den så kallade nivågarantilagen, dvs. landskapslagen om vissa grunder för landskapetsushållning (22/1983), som hör till den konstitutionella lagstiftningen på Åland (se

<sup>96</sup> I Eriksson & Kangas 1988, ss. 122–123, blir användningen av begreppet "landskapets befolkning" i detta sammanhang kritiserat p.g.a. att en liknande hänvisning till landskapets befolkning används i SjL 3.1 §. I det senare sammanhanget avses den grupp som har hembygdsrätt och därmed rösträtt i lagtingsvalet, medan sociala förmåner borde tillkomma envar. Detta problem har dock avskaffats genom GL 19 §, som uttryckligen utgår från alla och envar i fråga om sociala förmåner.

<sup>97</sup> RP 73/1990, s. 53.

<sup>98</sup> RP 73/1990, s. 88.

avsnitt 10.1.4. nedan). Lagens 2 § stadgar om att det inom ramen för landskapets behörighet för landskapets invånare tillförsäkras minst samma förmåner som invånarna i landet i övrigt under motsvarande förhållanden åtnjuter genom statens försorg till den delen det är fråga om socialvård, särskilda tilläggsstöd för näringar inom svagt utvecklade områden och skärgårdstrafik. Även de åländska kommunerna garanteras en rätt till bidrag och lån på samma nivå som kommunerna i riket. Samtidigt som nivågarantilagen förefaller uttrycka en snävare uppfattning om sociala förmåner än SjL 44.2 § och GL 19 §, utsträcker sig nivågarantilagen till områden som vare sig självstyrelselagen eller grundlagen direkt uttalar sig om, nämligen stöd till näringar inom svagt utvecklade områden, skärgårdstrafik och kommuner. För de sociala förmånernas del torde man i budgeteringen utgå från den i grundlagen och självstyrelselagen uttryckta bredare uppfattningen om sociala förmåner, medan de övriga stöden följer nivågarantilagen, dock så att offentligt stöd till företag och affärsverksamhet bör beakta de begränsningar som EG:s regelverk om statsstöd uppställer.

Dessa budgetprinciper berörs av ett antal undantag som meddelas i finansförvaltningslagen. Ett av dessa undantag, möjligheten att anta en tilläggsbudget, har redan berörts ovan, men tilläggsbudgeten bör också framföras i detta sammanhang som en i finansförvaltningslagens 4.3 § definierad möjlig avvikelser från fullständighetsprincipen. Dessutom ingår det i LO 25 § 2b punkten en rätt för lagtingsledamot att väcka en finansmotion om en sådan ändring i budgeten som har direkt samband med till lagtinget överlämnat förslag till tilläggsbudget, vilket ytterligare stöder undantaget från fullständighetsprincipen. Fullständighetsprincipen påverkas också av den möjlighet som landskapet har enligt finansförvaltningslagens 3.4 § att inrätta särskilda fonder vars ekonomi står utanför landskapsbudgeten. Även förarbeten till självstyrelselagen konstaterar att "till lagtingets fria budgeteringsrätt skall [...] höra rätten att bilda särskilda fonder", med vilka avses så kallade utombudgetära fonder.<sup>99</sup> Som sådana utombudgetära fonder kan räknas bl.a. sådan vattenförbättringsfond som avses i 4:7.4 § vattenlagen för landskapet Åland (61/1996) och 7 § – 9 § vattenförordningen för landskapet Åland (77/1996)<sup>100</sup> samt landskapet Ålands pensionsfond, som baserar sin verksamhet på landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond (71/1995).<sup>101</sup>

Eftersom lagtingets budgetmakt utgör en huvudregel som skall upprätthållas, torde inrättandet av dylika utombudgetära fonder komma i fråga i tämligen speciella situationer. Utgångspunkten torde härvid vara den att en fond möjligen kan inrättas om de övriga budgettekniska möjligheterna (förslagsanslag, reservationsanslag, nettobudgetering) inte kan anses vara ändamålsenliga för skötseln av

<sup>99</sup> RP 73/1990, s. 53.

<sup>100</sup> Ingen sådan vattenförbättringsfond har dock grundats.

<sup>101</sup> Övriga i landskapsstyrelsens bokslut för år 2003 nämnda fonder är skrotbilsfonden, president Urho Kekkonens 80-årsfond, Ålands självstyrelsens 75-års jubileumsfond och utjämningsfond.

den ifrågavarande bestående landskapsuppgiften. Den av lagtinget antagna lagstiftningen om varje utombudgetära fond borde försöka trygga lagtingets budgetmakt genom bestämmelser om lagtingets insyn och bestämmanderätt i fondens verksamhet. I lagstiftningen angående fonder är det t.ex. möjligt att meddela bestämmelser om fondernas placeringsverksamhet och rätt att uppta lån.

För det andra införs det i finansförvaltningslagens 8.2 § en möjlighet att genom lagtingsbeslut tillämpa så kallad nettobudgetering som undantag till principen om bruttobudgetering. Undantagen till bruttobudgeteringsprincipen kan gälla med avseende på landskapets affärsföretag, skogar och lantbrukslägenheter eller med avseende på verksamheter som av särskilda skäl borde tas upp i budgeten enligt nettoprincipen. Det som då upptas i budgeten är nettobeloppet av inkomsten eller utgiften, och förfarandet kan motiveras med att det är fråga om en avgränsbar verksamhet, vars inkomster och utgifter är väldigt nära relaterade till varandra. Ett exempel på dylik nettobudgetering utgörs av den vinst av Postens på Åland verksamhet som enligt 20.1 § landskapslagen om Posten på Åland (39/1992) beaktas som inkomst i landskapets budget.<sup>102</sup> Posten identifieras i lagens 1 § som ett affärsverk underställt landskapsregeringen. Den budgeteringsprincip som Posten enligt lagens 4 § följer är att dess inkomster och utgifter skall tas upp i landskapets budget. Ett annat exempel på dylik nettobudgetering utgörs av den avkastning som Ålands penningautomatförenings verksamhet resulterar i och som enligt 3 § landskapslagen om lotterier (10/1966) skall upptas i landskapets budget.<sup>103</sup> För det tredje kan man betrakta möjligheten att med stöd av finansförvaltningslagens 9 § överföra ett anslag i budgeten från ett finansår till ett annat som ett undantag till årsbundenhetsprincipen (se avsnitt 4.4.3.3.2. nedan).

#### 4.4.3.3.2. Anslag i landskapsbudgeten

Ett anslag som ingår i budgeten är ett penningbelopp som anvisas för ett visst ändamål. I landskapsbudgeten ingår enligt finansförvaltningslagen tre olika anslags typer och de har alla något avvikande rättsverkningar. Budgetens tabelldel upptar information om huruvida ett anslag är ett förslagsanslag (F) eller ett reservationsanslag (R eller VR) medan anslag som inte är speciellt definierade som förslags- eller reservationsanslag kan anses vara fasta anslag. Utgångspunkten för de i landskapsbudgeten upptagna anslagen är enligt finansförvaltningslagens 9 § att de inte får överskridas eller överföras från ett finansår till ett annat. Anslagen är också enligt samma lagrum orörliga inom den av lagtinget fastställda budgeten så att anslag inte kan överföras från en särskilt för sig godkänd del av budgeten till en annan

<sup>102</sup> I budgeten för år 2004 (1/2004) uppskattas de till landskapsbudgeten inflytande inkomsterna för Postens verksamhet uppgå till 3 miljoner euro. Landskapsbudgeten upptar inte några utgifter för Postens del.

<sup>103</sup> I budgeten för år 2004 (1/2004) uppskattas avkastningen uppgå till drygt 5 miljoner euro.

skilt för sig godkänd del av budgeten. Den struktur för budgeten som lagtinget använt sig av och fastställt medger enligt finansförvaltningslagen inte något stort internt spelrum.

Därutöver gäller speciella regler för de tre olika anslagstyperna. Dessa regler har sin utgångspunkt i finansförvaltningslagens 9 § och specificeras i budgetförordningens 6 §–11 §. För det första; de så kallade fasta anslagen får enligt budgetförordningens 6 § inte överskridas under finansåret utan deras belopp skall räckas för det avsedda ändamålet. Det är inte heller möjligt att överföra fasta anslag till följande finansår för att användas först då, utan de är bundna till det ifrågavarande finansåret.

För det andra; med så kallade förslagsanslag (F) uppfattas enligt finansförvaltningslagens 9 § sådana anslag som kan överskridas. Uppgift om denna möjlighet antecknas i budgeten. Anteckningen innebär då en uppskattning av det belopp som ett ändamål kommer att kräva under finansåret. Det är nämligen ofta omöjligt att tillräckligt noggrant veta vilket det slutliga beloppet kommer att vara. För förslagsanslagen gäller att de kan överskridas om landskapsregeringen, efter att anslagsbehovet utretts, gett sitt tillstånd till överskridningen. Enligt budgetförordningens 6 § skall ett ärende som gäller överskridning av ett fast anslag behandlas inom landskapsregeringen i samma ordning som förslag till ändringar i budgeten, dvs. på det sätt som budgetförordningens 2 § föreskriver. Ett förslagsanslag får dock inte överföras till ett senare finansår.

För det tredje; de så kallade reservationsanslagen (R) är sådana som man enligt finansförvaltningslagens 9 § kan överföra till ett annat finansår. Finansförvaltningslagens 25.3 § ställer dock en bakre gräns om fyra år för överföring av ett reservationsanslag. Ett reservationsanslag behöver alltså inte användas helt under det ifrågavarande finansåret utan vederbörande förvaltningsorgan kan enligt budgetförordningens 10 § ansöka om att hålla anslaget disponibelt under efterföljande finansår. Reservationsanslag kan användas t.ex. i anslutning till större projekt, bl.a. byggen och anskaffning av maskiner. Sedan 1998 används också ett speciellt tvåårigt reservationsanslag för verksamhetsutgifter som betecknas i budgeten med förkortningen VR. Ett sådant anslag står till förfogande högst under finansåret och det därpåföljande året, varefter det anses indraget i bokslutet om det inte förbrukats.<sup>104</sup>

En del av budgeten består av fasta anslag som ger budgeten en stabilitet och förutsebarhet för finansåret, men det förefaller som om det fanns en strävan till flexibilitet och rörelseutrymme genom de talrika specifikationerna av anslag i budgeten som förslags- eller reservationsanslag av olika slag.

Ett anslag av något slag som upptagits i budgeten skapar inte som sådan någon rätt t.ex. för en enskild individ att få medel ur anslaget. Landskapsbudgeten definierar genom sina anslag beloppen och användningsändamålen för landskapets

<sup>104</sup> Se Ls. framst. 6/1997–98 med förslag till budget för år 1998, ss. 18–19.

medel på ett för myndigheter, ämbetsverk och inrättningar juridiskt bindande sätt.<sup>105</sup> Det krävs vanligtvis ett skilt myndighetsbeslut som förverkligar t.ex. en enskild individs rätt till en penningprestation ur ett anslag i budgeten. Det kan dock finnas situationer där en enskild individ eller ett företag har sådana fordringar på landskapet som inte upptas i landskapsbudgeten. Om t.ex. landskapet av en domstol döms till skadeståndersättning eller till avtalsbaserade ersättningar blir landskapet skyldigt att erlægga beloppet även om budgeten inte upptar ett sådant anslag. I praktiken torde dylika oförutsedda utgifter kunna skötas genom ett speciellt anslag för oförutsedda utgifter som budgeten definierar och ställer till landskapsregeringens förfogande. Utbetalning av bl.a. ovannämnda ersättningar sker då egentligen med utgångspunkt i det faktum att landskapet Åland uppfattas som ett separat rättssubjekt som har rätt att i eget namn ingå förbindelser och skapa förpliktelser genom rättshandlingar av olika slag och äga både fast och lös egendom.

<sup>105</sup> Se t.ex. landskapsstyrelsens bestämmelser för förverkligandet av landskapets budget för år 2002 (Ålands landskapsstyrelse/finansavdelningen, protokoll nr 2 fört vid pleniföredragning 24.1.2002, ärende nr 2, F10/02/1/4), genom vilka man på individuellt plan konkretiserat anslagens bindande karaktär (utdrag): "För ett vart moment i budgeten utses en person som under tjänsteansvar skall verka för att de i budgeten angivna målen uppnås, avsedd verksamhet upprätthålls och anslagen används för avsett ändamål och i enlighet med gällande bestämmelser. Det åligger envar för moment ansvarig att följa med att momentet inte under året påföres utgifter som icke skall belasta momentet i fråga. De för respektive moment ansvariga framgår av bilaga 1. Då budgetansvarighet för ett sakområde övergår från en tjänsteman till en annan görs motsvarande ändring av ansvarigheten för under tidigare år beviljade budgetanslag."

## 5. INNEHÅLL

### 5.1. LAGTINGETS KOMPETENS

#### 5.1.1. Allmänt

Enligt Sjl 17 § stiftar lagtinget lagar för landskapet, s.k. landskapslagar. Det är denna lagstiftningsmakt som avses i hänvisningen till stiftandet av landskapslagar i GL 75.2 §. I Sjl 18 § anges de rättsområden inom vilka landskapet har lagstiftningsbehörighet. Det är fråga om en enumeration av behörighetsområden till de delar som Ålands lagting har rätt att utöva lagstiftningsmakt inom Ålands territorium. Avsikten är att genom denna uppräkningsmakt på Ålands territorium i förhållande till den åländska lagstiftningsmakten på samma territorium som riksdagen utövar. Därför ingår motsvarande stadganden om rikets lagstiftningsbehörighet i form av en uppräkningsmakt i Sjl 27 §.<sup>1</sup> Inom detta område uppstår rättsnormerna på det sätt som föreskrivs i grundlagen. Den lagstiftningsmakt som Ålands lagting har rätt att utöva med stöd av Sjl 17 § och Sjl 18 § är således begränsad och relativt väl definierad till sin karaktär. Den bör dessutom utövas inom den ram som grundlagens 2 kapitel om grundläggande fri- och rättigheter upplägger. Härigenom påverkas landskapets lagstiftningsbehörighet av de olika lagförbehåll i grundrättighetsbestämmelserna som förutsätter ett visst innehåll av lagtingets lagstiftningsbeslut.<sup>2</sup> På samma sätt förutsätter Ålands medlemskap i Europeiska unionen ett visst innehåll av den åländska lagstiftningen (angående en noggrannare genomgång EG-rättens inverkan på den åländska lagstiftningsbehörigheten, se även avsnitt 6.5. nedan).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> I Sjl 29 § uppräknas vissa områden som utöver rättsområdena i Sjl 27 § hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet, men inom vilka lagstiftningsbehörigheten helt eller delvis senare kan överföras till lagtinget. Motiveringarna till detta stadgande går att finna i regeringens proposition nr. 73/1990 till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland, ss. 45 och 79–80 ur vilka det framkommer att företrädare för landskapet Åland hade föreslagit en betydligt mera omfattande överföring av lagstiftningsbehörighet bl.a. på privaträttens och socialrättens område än vad som intogs i självstyrelselagen. Eftersom det var svårt att bedöma verkningarna av de föreslagna lagstiftningsbefogenheterna beslöt det att inte direkt överföra de ifrågakvarande lagstiftningsområdena till landskapets behörighet utan att hänföra dessa till rikets lagstiftning varifrån de sedan genom vanlig rikslag kan överföras till landskapets behörighet. När överföring blir aktuell behöver man inte göra någon ändring i självstyrelselagen.

<sup>2</sup> Om lagstiftningsbeslutens innehåll enligt de grundläggande fri- och rättigheterna, se Suksi 2002, ss. 127–243.

<sup>3</sup> Om lagstiftningsbeslutens innehåll enligt EG-rätten, se Suksi 2002, ss. 243–248 och avsnitt 5.2.1. nedan.

Lagstiftningsmakten eller den suveräna förmågan att stifta lagar inom en stat tillskrivs normalt statens lagstiftare. Denna lagstiftare har tidigare uppfattats som innehavaren av den ursprungliga lagstiftningssoverhögheten, som dessutom i teorin antagits vara relativt obegränsad. Under de senaste århundradena har de olika staternas lagstiftare dock blivit juridiskt sett begränsade i sin förmåga att anta vilken lag som helst. Lagstiftarens självbegränsning har antagit formen av grundlag som föreskriver en viss lagstiftningsprocess och framför allt vissa grundrättigheter för de individer som lever på statens område. Dessa grundrättigheter hade i början till syfte att garantera en frihetssfär för individerna, dvs. förhindra stiftandet av lagar av en viss sort. Senare har denna funktion kompletterats med en skyldighet för lagstiftaren att anta lagar för tryggheten av vissa grundrättigheter. En dimension hos denna konstitutionella självbegränsning som den finska lagstiftaren underkastat sig är tryggheten av en självstyrelse med egen utslutande lagstiftningsmakt åt Åland. Till den delen den åländska lagstiftningsmakten faller inom området för de i grundlagen etablerade grundrättigheter bör landskapslagstiftningen stiftas så att den förverkligar, tryggar eller skyddar grundrättigheterna.<sup>4</sup> Hänvisningen i grundlagen till begreppet "lag" kan således ha olika meningar. Det kan vara fråga om ett förbehåll för att en fråga skall falla inom ramen för en lag, en begränsning av lagstiftarens behörighet, ett bemyndigande för lagstiftaren att reglera en viss frågeställning, ett uppdrag för lagstiftaren att uppnå de målsättningar som grundlagen uppställer och en inskränkning av kompetensen hos en sådan institution utanför lagtinget som möjligen har rätt att utfärda normer av lägre rang.<sup>5</sup>

Den åländska lagstiftningsmakten kan betraktas ur en formell och materiell infallsvinkel. Med avseende på den formella infallsvinkeln kan man fråga sig t.ex. genom vilka förfaranden lagtinget kan utöva sin kompetens och analysera lagtingets behörighet att stifta konstitutionell lagstiftning och så kallad vanlig lagstiftning samt att fatta beslut inom budgetmakten. Den materiella infallsvinkeln ger i sin tur upphov till frågeställningar om hurudant dessa besluts innehåll bör vara. Den förstnämnda infallsvinkeln är föremål för granskning i det föregående kapitlet (se kapitel IV ovan), medan lagstiftningens innehåll diskuteras i detta kapitel (till den delen som behörighetsdiskussionen påverkas av internationella fördrag samt av EG-rätten och mänskliga rättigheter i ett mera specifikt avseende, se kapitel VI nedan).

Trots att Ålands och rikets lagstiftningsbehörigheter i princip är varandra utslutande är Åland dock inte utan andel i stiftandet av rikets lagstiftning. Såsom redan ovan framkommit inväljs en representant från landskapet Åland till Finlands riksdag (se avsnitt 3.6. ovan). Därtill kan nämnas att lagtinget kan enligt Sjl. 22.1 § väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Åland har således en särskild motionsrätt med avseende på rikslagstiftning, något som också

<sup>4</sup> Om grundrättigheterna och deras tolkning, se t.ex. Suksi 2002, ss. 143–243.

<sup>5</sup> Se Suksi 2002, ss. 139–143.

hänvisas till i GL 75.2 §. Enligt förarbeten till självstyrelselagen innebär initiativrätten "en möjlighet att komma in med förslag till rikslagstiftning med territoriellt begränsad giltighet".<sup>6</sup> Det som förarbetena förefaller antyda är alltså att landskapets initiativrätt med avseende på rikslagstiftning inte är allmän utan begränsad till sådana ämnen som har en regionalt avgränsad karaktär med avseende på Åland men som lagtinget inte kan reglera genom sin lagstiftningsbehörighet. Någon sådan begränsning kan inte inläsas i lagens bokstav, utan formuleringen är öppen och den kunde i princip omfatta också sådan lagstiftning som inte har omedelbar anknytning till Åland. Eftersom en riksdagsledamot alltid väljs från Ålands valkrets och eftersom han eller hon har möjlighet att framställa motioner inom alla de behörighetsområden som hör till riket, är det säkerligen korrekt att utgå ifrån att Ålands lagtings initiativrätt är av begränsad natur. Lagtinget är ju inte ett sådant till riksdagen anknutet organ som är jämförbart med regeringen eller en riksdagsledamot. Därför bör undantaget med avseende på lagtingets initiativmöjlighet tolkas snävt med utgångspunkt i en territoriell förankring till Åland.<sup>7</sup>

Det är inte nödvändigt att initiativet avser en hel lag, utan det som initiativet från lagtingets håll avser kan omfatta t.ex. ändring av eller tillägg till ett i rikslagstiftningen befintligt stadgande. Initiativrätten är dock principiellt sett viktig som en länk mellan lagtinget och riksdagen i och med att regeringen, när den förelägger initiativet riksdagen, inte har någon prövningsrätt, utan har endast till uppgift att överstyra initiativet till riksdagen.<sup>8</sup> På detta sätt kan landskapet Åland direkt påverka rikslagstiftningen till den delen som den står utom lagtingets kontroll men är av omedelbart intresse för Åland. Där bestämmelsen i Sjl. 22.1 § är onödigt brett skriven med avseende på lagstiftningsinitiativ är den emellertid snävt skriven i ett annat avseende. Enligt förarbeten skall nämligen initiativrätten inte endast gälla lagmotioner, utan även åtgärds- och finansmotioner. Initiativrätten bör alltså trots lagrummets formulering uppfattas som bred med avseende på motionstyper.<sup>9</sup> Initiativrätten har veterligen hittills använts endast en gång, med avseende på ändringar i självstyrelselagen (ändring av rösträttsålder i lagtingsval från 20 till 18 år), jordförvärvslagstiftningen och lagen om kommunala arbetskollektivavtal.<sup>10</sup> Då inkluderades förslag till ändring av tre separata rikslagar i ett och samma initiativ från lagtinget till riksdagen, där förslagen behandlades i normal ordning.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> RP 73/1990, s. 71. Idén om landskapets initiativrätt hittas i en relativt välformulerad omfattning redan i RP 100/1946, ss. 375, 394. Om motionstyper och deras behandling, se Suksi 2002, ss. 67–69.

<sup>7</sup> Se även Hakkila 1939, s. 699.

<sup>8</sup> Se även Hakkila 1939, s. 700.

<sup>9</sup> RP 73/1990, s. 71–72.

<sup>10</sup> "Till Finlands regering från Ålands landsting", riksdagens handlingar, Ålands landstings motion nr 1/1973 rd.

<sup>11</sup> Med tanke på behandlingen av jordförvärvsärendet inom självstyrelsemyndigheterna, se Ls. framst. 29/1973 med förslag till lagmotion till Finlands riksdag med förslag till lag angående ändring av självstyrelselagen för Åland, till lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland och till lag angående ändring av lagen om kommunala arbetskollektivavtal, LaUB 23/1972–73 med anledning av ovan nämnda framställning och landstingets initiativ till Finlands regering av den 12 november 1973. Initiativet togs emot regeringen och översändes till riksdagen av republikens president i form a Regeringens skrivelse till Riksdagen jämte Ålands lands-

Utöver initiativmöjligheten har Åland även i övrigt möjlighet att i vissa avseenden påverka rikslagstiftningen. Enligt Sjl 28.1 § träder inte en sådan ändring av grundlag eller annan rikslag i kraft i landskapet utan lagtingets bifall som gäller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet. Det är här fråga om ett slags absolut territoriell vetorätt som ges lagtinget.<sup>12</sup> Orsaken till bestämmelsen är att "landskapet i vissa sådana ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet skall kunna göra sin mening gällande med tillräckligt eftertryck". Här har landskapet möjlighet att rent av förhindra grundlagsändring inom de två områdena, principen om enskilt ägande av fast egendom i landskapet och tillgångar som hör till näringsutövning på Åland. De två områdena är centrala inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet och med tanke på de åländska sär rättigheterna. Denna absoluta territoriella vetorätt med avseende på grundlag eller annan rikslag inför egentligen ett federalt inslag i den finska statsförfattningen i och med att en del av staten kan förhindra en grundlagsändring, låt vara att den förhindrande effekten är begränsad till denna speciella statsdels egna territorium. Enligt förarbeten har man dock inte avsett "att begränsa rikets lagstiftningsbehörighet i situationer som gäller tryggnad av rikets inre eller yttre säkerhet".<sup>13</sup> Om alltså grundlagsändringen eller lagändringen som berör de två områdena företas av hänsyn till rikets inre eller yttre säkerhet, förefaller det som om den territoriella vetorätten som Åland under normala förhållanden skulle ha kunde åsidosättas.

Ytterligare kan man nämna att rikets lagstiftande myndigheter skall enligt Sjl 28.2 § inhämta ett utlåtande av landskapet innan en sådan rikslag stiftas som har särskild betydelse för landskapet. Tidpunkten för inhämtandet av utlåtandet regleras inte i lagrummet, men enligt förarbeten borde utlåtandet "inhämtas i ett så tidigt skede som möjligt av lagens beredning, men det kan även, om praktiska skäl det kräver, ske senare under beredningen. Om utlåtande inte har inhämtats under den egentliga beredningen, kan detta ske även under riksdagsbehandlingen."<sup>14</sup> I praktiken inhämtas utlåtandet av det ministerium som sköter beredningen av en lag, dvs. innan propositionen behandlas av statsrådet och överlämnas till riksdagen,<sup>15</sup> men utlåtandemekanismen är inte systematiskt och på ett likartat sätt

tings initiativ, som innehåller förslag till lag angående ändring av självstyrelselagen för Åland, lag om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland och lag angående ändring av lagen om kommunala arbetskollektivavtal. Denna skrivelse och landstingets motion under rubriken "Till Finlands regering från Ålands landsting" upptas i riksdagens handlingar som Ålands landstings motion nr 1/1973 rd. Se även GrUB 46/1974 med anledning av Ålands landstings initiativ och StUB 143/1974 i samma ärende.

<sup>12</sup> Denna vetorätt kan jämföras med den i sedvanerätten förankrade möjligheten för det färiska lagstiftningsorganet att besluta huruvida en lag stiftad av det danska folketinget skall träda i kraft på Färöarna. Se t.ex. Sölvará 2003, ss. 162, 167 och 179.

<sup>13</sup> RP 73/1990, s. 79.

<sup>14</sup> RP 73/1990, s. 79.

<sup>15</sup> En sista möjlighet till hörande med avseende på en rikslag med särskild betydelse för Åland kunde finnas under lagens riksdagsbehandling när utskotten hör sakkunniga. Det är dock ett mycket sent behandlingsskede med tanke på ändringsmöjligheterna.

genomförd vid de olika ministerierna, utan praxis kan variera. Vilket landskapsorgan det är som utlåtandet skall hämtas hos är oregerat, men det bör i första hand vara landskapsregeringen som formulerar ett utlåtande till det beredande ministeriet i riket. Ett omnämmande om att utlåtandet inhämtats registreras sedan i motiveringarna till regeringens proposition till riksdagen.<sup>16</sup> En rikslag som är av särskild betydelse för landskapet och som stiftats utan att ett utlåtande inhämtats har alltså egentligen tillkommit i felaktig ordning.<sup>17</sup> Man kan således säga att landskapet även på dessa två sätt i viss mån kan delta i formuleringen av rikslagstiftningens innehåll eller i varje fall påverka dess ikraftträdande i landskapet Åland. Därtill har man utvidgat samtyckesförfarandet i Sjl 27 § 18 punkten till att innefatta byggande, innehav och användning av anläggningar för utvinnande av kärnkraft eller hantering eller förvaring av material i anslutning sådan verksamhet så att landskapsregeringens samtycke krävs för dylika "faktiska" åtgärder som möjligen med stöd av rikslagstiftningen vidtas i landskapet. I själva verket innehåller självstyrelselagen ett antal bestämmelser som föreskriver olika slags samverkansförfaranden mellan landskaps- och riksmyndigheterna, men i det är då ofta fråga om åtgärder inom den verkställande maktens sfär (se avsnitt 7.1. nedan).

### 5.1.2. Utvecklingen av den åländska lagstiftningsbehörigheten

#### 5.1.2.1. Från öppen klausul till uppräknig

Även Ålands lagstiftningsbehörighet har genomgått förändringar under den tid som Ålandsarrangemanget existerat. Dessa förändringar är kanske inte så dramatiska i praktiken, men i teorin har skiftningen i infallsvinkel varit betydande. Enligt 1920 års självstyrelselag var fördelningen av lagstiftningsbehörigheten sådan, att självstyrelselagens 9 § upptog en uppräknig av behörigheter som tillkom republikens lagstiftande organ. Till dessa hörde grundlagsfrågor, ärenden som krävde riksdagens samtycke och sådan lagstiftning av allmän karaktär eller utfärdande av förordning som gällde i 9.2 § uppräknade ämnesområden, inklusive sådant normeringsområde som är reglerat genom internationella fördrag och sådant normeringsområde, "vilket härintills icke av lagstiftningen förutsatts". Däremot var Ålands lagstiftningsbehörighet inte uppräknad, utan landskapets lagstiftare skulle, med stöd av självstyrelselagens 12.1 §, ha rätt att anta landskapslagar i andra ärenden

<sup>16</sup> Se t.ex. RP 183/2001 med förslag till lag om ändring av 4 § lotteriskattelagen, som på ett genomgående sätt beaktar Åland vid sidan om riket som skattetagare och som i avsnittet om beredningen av propositionen redovisar de instanser som på åtgärd av finansministeriet (det beredande ministeriet) inkommit med utlåtanden, däribland Ålands landskapsstyrelse.

<sup>17</sup> Fel vid lagstiftningsförfarandet kan inte åberopas inför domstol, men en sista kontroll med avseende på att utlåtandeskyldigheten uppfyllts kunde enligt GL 42.2 § anses ligga hos riksdagens talman, som kunde vägra ta upp ärendet till behandling eller till omröstning med hänvisning till att underlåtelsen att inhämta ett utlåtande strider mot grundlagen, någon annan lag eller mot ett beslut som riksdagen redan har fattat.



än de som enligt självstyrelselagens 9 § hörde till rikets behörighet. Rikets lagstiftningsbehörighet var således främst av enumererad karaktär, medan Ålands lagstiftningsbehörighet var av residual karaktär. De två lagstiftningsbehörigheterna var dessutom avsedda att vara varandra uteslutande så, att "ny lag, som i riket trätt i kraft, icke skulle tillämpas inom landskapet Åland, innan den blivit av landstinget antagen, eller ock sålunda att landskapet vore behörigt att i dessa ärenden antaga lagar, avsedda för landskapet Åland (...)".<sup>18</sup>

Denna uppläggning av lagstiftningsbehörigheten utgjorde alltså den principiella utgångspunkten för behörighetsutvecklingen mellan Åland och riket. Till synes gav denna utgångspunkt Åland en mycket stark ställning i lagstiftningsarbetet och innehöll ett stort principiellt löfte med tanke på möjligheterna att utforma egen lagstiftning.<sup>19</sup> Det bör dock påpekas att punkterna 12 och 13 i den första självstyrelselagens 9.2 § kan anses ha infört kraftiga begränsningar med avseende på denna principiella normeringsfrihet. I punkt 12 hänfördes till rikets kompetens sådana områden som är reglerade genom internationella fördrag, något som i dagens läge med en allt mer internationaliserad normeringsomgivning hade kunnat allvarligt hota Ålands egna lagstiftningsbehörighet och överfört kompetens på riksdagen.<sup>20</sup> I punkt 13 hänfördes till rikets kompetens sådana områden vilka vid tidpunkten av tillkomsten av den första självstyrelselagen inte ännu blivit föremål för lagstiftningsåtgärder. Detta hade i sin tur påverkat stora delar av sådana moderna verksamheter som uppfunnits mycket senare och placerat reglering av dessa

<sup>18</sup> Kom.bet. nr 24/1919, s. 21. De områden som skulle överlämnas till landskapets behörighetsområde var enligt betänkandet följande (s. 22): kommunallagstiftningen, allmän ordning och säkerhet, brand- och byggnadsväsende, fattig- och hälsovård (med undantag av motarbetandet av epidemier och smittosamma sjukdomar samt den allmänna uppsikten över hälsovården), skola (dock inom de gränser rikets allmänna lagstiftning angående grunderna för undervisningsväsendet utstakar), vägbyggnad och skjutshållning, expropriation, lega av jord, flottning, dikning, nyttjande av sjöar och vattendrag, invallning, användning av vatten för hushålls- och jordbruksändamål, jordbruk och boskapsskötsel, skog, jakt och fiske, näringslagstiftningen, etc. Expropriation reglerades dock på ett annat sätt i den slutliga självstyrelselagens 9.2 § 1 punkt. Se även Tollet & Uggla 1930, s. 37. I vissa fall var landskapets lagstiftningsbehörighet dock till den grad oklar att landskapet ansåg sig nödgat att anta ett slags negativa landskapslagar genom vilka landskapets lagstiftningsorgan konstaterade att lagar som riksdagen antagit inte träder i kraft i landskapet. Se Erich 1924, s. 133; Erich 1925, s. 386; Hakkila 1939, s. 689. Detta förfarande kan, enligt Hakkila 1939, s. 690, ha berott på två saker, dels på en presumption om att oklara behörighetssituationer talar för rikets lagstiftningsbehörighet, dels på den åländska lagstiftningsbehörighetens undantagskaraktär, vilken i sin tur föranlett en snäv tolkning i förhållande till rikets allmänna lagstiftningsbehörighet.

<sup>19</sup> Hakkila 1939, s. 691 f., framför att området för den åländska lagstiftningsbehörigheten enligt 1920 års självstyrelselag var så omfattande att folkförbundsrådet inte ansåg det vara nödvändigt att utvidga behörigheten. Enligt Erich 1925, ss. 369, 376–382, var den åländska lagstiftningsbehörigheten omfattande och klart exklusiv i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet och att rikslagen i intet fall skulle stå i hierarkiskt överordnad ställning i förhållande till landskapslag. Enligt Jyränki 1995, s. 13, har det dock under 1920- och 1930-talen rätt oklarhet om riks- och landskapslagarnas inbördes förhållande: det har kunnat anses att en rikslag skulle, vid behörighetskonflikt, ges företräde framom landskapslag. Se härom t.ex. Hakkila 1939, ss. 682, 690. Denna oklarhet har dock senare skingrats.

<sup>20</sup> Enligt Tollet & Uggla 1930, s. 70, intogs 9.2 § 12 punkten i självstyrelselagen "för undvikande av sådan missuppfattning, att fördrag med utländsk makt, då detsamma rör lokallagstiftnings rättsgebit, skulle erfordra landstingets samtycke". Ett sådant samtyckesförfarande infördes emellertid senare och ingår numera i SJL 59 § och det skyddar landskapets lagstiftningsbehörighet.

verksamheter automatiskt inom riksdagens behörighetsområde.<sup>21</sup> I efterhand betraktat kan man konstatera att Ålands lagstiftningsbehörighet hade blivit kraftigt kringskuren och utsatt för ett kontinuerligt behörighetsläckage i riktning mot riksdagen. Om denna princip för behörighetsfördelning gällt fram till början av det tredje millenniet hade området för den åländska lagstiftningsbehörigheten varit betydligt snävare och rikets lagstiftningsbehörighet mycket mera omfattande än vad de är för närvarande med stöd av den gällande självstyrelselagen. Dessutom upplevdes den ursprungliga kompetensfördelningen som problematisk. Den ansågs inte ha blivit utstakad med nödig skärpa, och åtgärder föreslogs från landskapets sida i detta avseende.<sup>22</sup>

Denna utgångspunkt för behörighetsfördelningen genomgick dock en viktig förändring i anslutning till den regeringens proposition som avgavs år 1948. I stället för enumeration för riket och residuala kompetenser för Åland föreslogs nu enumererade behörigheter för både rikets och Ålands lagstiftningsorgan. Båda föreslagna behörighetsförteckningarna avslutades i propositionen emellertid med en hänvisning till en restkategori angelägenheter. För rikets del var dessa sådana som hittills icke av lagstiftningen förutsatts och som med tillämpning av de grundsatser behörighetsbestämmelsen innehåller är att hänföra till rikets lagstiftningsbehörighet. För Ålands del var dessa angelägenheter sådana som inte såsom rikslagstiftning blivit riket förbehållna och som med tillämpning av de grundsatser som behörighetsbestämmelsen innehåller kan hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Restkategorins innehåll skulle alltså tolkas med utgångspunkt i något slags princip om ömsesidighet. Trots att man nu övergick till en detaljerad uppräknings av båda lagstiftarnas behörighetsområden och trots att man antog att man på detta sätt "kan eliminera talrika tolkningssvårigheter, som förorsakats av de gällande stadgandenas generella avfattning", förutsåg man redan i detta skede att även en övergång till uppräknings av båda lagstiftarnas behörigheter kan "leda till nya me-

<sup>21</sup> En förmildrande tolkning av den första självstyrelselagens 9.2 § 13 punkten ingår dock i Tollet & Uggla 1930, s. 71, där det anförs att stadgandet "icke har en så vidsträckt innebörd att varje ny lagfråga som uppkommer eller varje utveckling eller påbyggnad av gällande rättsnormer skulle vara undantagen från landskapets kompetens. 9 § Ålandslagen uppräknar vissa huvudgrupper av rättssystemet vilka genom det normala lagstiftningsarbetet undergår en kontinuerlig utveckling, varvid den legislativa normeringen kan utsträckas till nya rättsförhållanden, som ej tidigare varit reglerade. Att anse dylika nya rättsförhållanden såsom 'område, vilket icke av lagstiftningen förutsatts' kan icke hava av lagstiftaren åsyftats, utan avses härmed aldeles nya lagstiftningsgebit, som tillkommit genom lagstiftningens utveckling, bl.a. sådana frågor, vilka framkallats genom nyuppkomna faktiska förhållanden (t.ex. teknikens vinningar, uppfinningar, mm.). Ur sådan synpunkt bör den år 1927 emanerade rikslagstiftningen angående radioanläggningar hänföras till rikslagstiftningens gebit." Enligt Hakkila 1939, s. 692, uttrycker tanken om "ny lagfråga" riketsbehörighetens primära och landskapsbehörighetens sekundära karaktär.

<sup>22</sup> Kommittébetänkande angående revision av självstyrelselagstiftningen för Åland 1946 (von Hellén-kommitténs betänkande), s. 252 (i verket Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, del III, Alandica Saml.). I detta betänkande föreslogs (s. 254) att "lagstiftningsrätten handhaves av landskapet med undantag av vissa angelägenheter, som förbehållits statsmakten". Det var fortfarande fråga om en kompetensfördelning med enumererade behörigheter för riket och residuala behörigheter för landskapet Åland, men i kommittéförslaget inkluderades inte mera en otyglad "framtdsbehörighet" som ingått i 1920 års självstyrelselag, 9.2 § 13 punkten. I kommittébetänkandet föreslogs också (s. 259) att landskapet skulle få större frihet att fastställa grunderna för sin självbeskattningsrätt. Dessa synpunkter utgjorde grunden för och finns i RP 100/1946.

ningsskiljaktigheter beträffande tolkningen”.<sup>23</sup> De två behörighetsförteckningarna ingick i 1951 års självstyrelselag för Åland i 11 § (rikets lagstiftningsbehörighet) och 13 § (Ålands lagstiftningsbehörighet).

Det beredningsarbete som vidtog under 1980-talet i syfte att åstadkomma en ny självstyrelselag hade för avsikt att utöka landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. I och för sig kan man skönja en successiv ökning av åländska lagstiftningskompetenser sedan 1920, men en av avsikterna med beredningen var att ytterligare öka den åländska behörigheten att stifta landskapslagar. Därför föreslogs att lagstiftningsbehörighet i största möjliga utsträckning skulle “överföras till landskapet på alla de områden som har ett betydelsefullt samband med självstyrelsen och där ändamålsenlighetsskäl talar för en sådan reglering”.<sup>24</sup> Ny eller utvidgad behörighet för Åland föreslogs därför med avseende på användning av landskapets flagga, hyra och hyresreglering, fornminnen, socialvård, utskänkning av alkoholdrycker, arkivväsendet, postväsendet samt radio och television och straffstadganden. Dessutom ingick det i propositionen ett förslag om flexibel överföring av behörighet från riket till Åland med stöd av lag inom området för folkbokföring, handels-, förenings- och fartygsregister, arbetspensionsskydd och aman socialförsäkring, alkohollagstiftning, bank- och kreditväsendet, arbetsavtal och samarbete inom företag (se avsnitt 5.1.4. nedan). Samtidigt föreslogs också en överföring i motsatt riktning i och med att behörigheten inom ramen för arbetsavtalslagstiftningen skulle övergå på riksdagen.

Grundvalarna för kompetensfördelningen i 1991 års självstyrelselag för Åland förblev således de samma som i den föregående självstyrelselagen, dvs. att behörighetsfördelningen baserar sig på enumeration av båda lagstiftningsorganens behörigheter och innehåller en restkategori i slutet av behörighetsförteckningen som tillåter en viss utveckling av behörigheten inom var sitt område. Denna restkategori kan uppfattas som en hänvisning till ett slags *implied powers* som genom lagstiftning tillerkänts åt båda lagstiftningsorganen och vars innehåll är beroende av tolkning.

Även om lagtinget kan utöva sin lagstiftningsmakt inom olika områden, behöver den emellertid inte göra så i varje förekommande fall.<sup>25</sup> Dessutom behöver

<sup>23</sup> GrUB 36/1950, s. 5.

<sup>24</sup> RP 73/1990, s. 6.

<sup>25</sup> Se Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 102, enligt vilket uppräknningen om landskapets lagstiftningsbehörighet samtidigt innebär att lagtinget kan låta bli att reglera ärenden som uppräknats i bestämmelsen. Se dock Jääskinen 2003, s. 16, som anser att landskapet med stöd av de allmänna grundläggande lösningarna i självstyrelselagen “har lagstiftningstvång på de områden som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, om inte ett helt oreglerat tillstånd anses godtagbart”. Något allmänt lagstiftningstvång kan dock inte skönjas i regelverket, utan ett obligatorium att stifta landskapslag torde existera endast med utgångspunkt i EG-rätten (se avsnitt 5.2.1. och 6.5.4. nedan), i de grundlagsbestämmelser som förutsätter reglering genom lag, främst grundrättsbestämmelser (se avsnitt 5.2.1. nedan), och i de bestämmelser i självstyrelselagen som förutsätter reglering genom lag, t.ex. det i Sjl 21.1 § ingående kravet om lagregler angående bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter (se avsnitt 7.3.2.1. nedan). Det kan således existera rättsområden där lagtinget inte nödvändigtvis behöver stifta lag, även om man förmodligen kan anse att behörighetsförteckningen i Sjl 18 § innehåller en förväntning om att den tilldelade

lagtinget inte reglera varje enskild detalj genom lagstiftning, utan kan med stöd av Sjl 21.1 § med vissa begränsningar genom landskapslag bemyndiga landskapsregeringen att genom förordning utfärda närmare föreskrifter i olika ärenden, dock inte om sådana ärenden som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. I dessa ärenden skall normen skapas av lagstiftaren, dvs. lagtinget (se avsnitt 7.3.2.1. nedan). Dessutom besitter lagtinget en relativt omfattande budgetmakt genom vilket det på olika sätt styr det åländska samhällets utveckling. Lagtinget har också möjlighet att genom olika mekanismer (bl.a. parlamentarismen) påverka den verkställande maktens funktion (se avsnitt 3.2.3.3.3. ovan).

#### 5.1.2.2. Landskapslag av blandad natur

Vid stiftandet av lag inom ramen för den åländska lagstiftningsbehörigheten uppstår det dock lätt situationer i vilka behörighetsgränsen inte faller sig naturlig utan där det rättsförhållande som skall regleras klyvs i två delar av behörighetsgränsen. En del av det material som borde ingå i regleringen hör kanske då inte till landskapets lagstiftningsbehörighet utan till rikets lagstiftningsbehörighet. För att möjliggöra antagandet av enhetliga och systematiskt uppställda lagar ingår i Sjl 19.3 § en möjlighet att för vinnande av enhetlighet och överskådlighet i landskapslag uppta stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag.<sup>26</sup>

Ett exempel på detta ingår i lagtingsbeslutet angående landskapslag om fritidsbåtar, som i 26 § stipulerar att man hos högsta förvaltningsdomstolen kan överklaga beslut som landskapsstyrelsen fattat i enskilda fall med stöd av lagtingsbeslutet eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den landskapslag som beslutet avser. Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande<sup>27</sup> att riket har enligt Sjl 27 § 23 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i Sjl 25 § och Sjl 26 § om förvaltningsrättskipning. “Stadgandet i 26 § lagtingsbeslutet följer 25 § självstyrelselagen och har därför kunnat intas i beslutet.” Det är alltså möjligt att ur rikslag, i detta fall självstyrelselagen, kopiera en bestämmelse som gäller rättskipning i landskapslag och på detta sätt göra landskapslagen mer enhetlig och överskådlig. Det som är intressant är att begreppet rättskipning ges en tämligen vid tolkning och omfattar inte endast domstolsväsendet och förfarandet inom domstolar, utan även bestämmelserna om ändringssökande. En dylik tolkning kan vara motiverad mot bakgrunden av att om rättskipningen och änd-

lagstiftningsbehörigheten används. Inom de “icke-tvingande” behörighetsdelarna blir det alltså fråga om en politisk bedömning om huruvida landskapslag skall stiftas eller ej.

<sup>26</sup> Denna omständighet berörs bl.a. i HDu 0386/25.2.2003, HDu 1441/16.7.2001, HDu 0044/12.1.2001, HDu 0043/12.1.2001, HDu 0045/12.1.2001, HDu 1339/22.6.2000, HDu 2743/28.8.1998, HDu 2038/17.6.1998, HDu 4.10.1995, HDu 1.7.1994. Med stöd av Sjl 21.2 § är det möjligt att utfärda även landskapsförordningar av blandad natur.

<sup>27</sup> HDu 0386/25.2.2003.

ringssökandet uppfattades som olika saker och om ändringssökandet var beroende av bestämmelser i landskapslagstiftningen, kunde lagtinget efter eget förgottfinnande definiera ändringssökandet t.ex. i administrativa ärenden så att prövningen av besvär sker huvudsakligen inom förvaltningen och inte vid förvaltningsdomstolen.

Rättsskyddsbestämmelsen i GL 21 § förutsätter dock tillgång till domstol eller oavhängiga rättskipningsorgan och kan därför uppfattas som ett starkt skydd för tillgången till oberoende domstol. Frågan aktualiserades bl.a. i anslutning till behandlingen av lagtingsbeslutet angående polislag för landskapet Åland. Lagtingsbeslutets 52 § innehöll olika besvärsvägar (HFD, Ålands förvaltningsdomstol, landskapsstyrelsen) beroende på vilken myndighet som fattat beslutet. HD konstaterade i sitt utlåtande<sup>28</sup> att hos landskapsstyrelsen överklagas enligt Sjl 25.1 § beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av myndigheter under landskapsstyrelsen och som inte gäller skatt eller avgift. HD fortsatte med att konstatera, att det i Sjl 26 § "stadgas att en domstol genom rikslag kan inrättas för förvaltningsrättskipningen i landskapet. Genom landskapslag kan en sådan domstol anförtros rättskipningsuppgifter i sådana förvaltningsangelägenheter som hör till landskapets behörighet. Besvärstadgandena i 52 § lagtingsbeslutet följer dessa stadganden varför de har kunnat tas in i beslutet." Däremot ingick i lagtingsbeslutet angående landskapslag om ändring av ellagen för landskapet Åland ett besvärstadgande som överstyrde besvär över beslut fattade av landskapsstyrelsen till handels- och industriministeriet och därifrån till högsta förvaltningsdomstolen. HD framförde i sitt utlåtande<sup>29</sup> mot bakgrunden av Sjl 25.2 § att "besvär över lagligheten av landskapsstyrelsens beslut i förvaltningsangelägenheter skall anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Då lagtingsbeslutet står i strid med detta stadgande har lagtinget på denna punkt överskridit sin behörighet."

Krav på rättelseyrkande som ett obligatoriskt led i rättsskyddsprocessen innan besvär kan anföras vid domstol föranleder dock en kommentar i detta sammanhang. I utlåtandet om lagtingsbeslutet angående antagande av landskapslag om Ålands sjösäkerhetscentrum konstaterade HD<sup>30</sup> att "rättskipningsuppgiften i bestämmelsen i 11 § lagtingsbeslutet har med stöd av 26 § självstyrelselagen kunnat anförtros Ålands förvaltningsdomstol, eftersom landskapet har lagstiftningsbehörighet i de förvaltningsangelägenheter det är fråga om." HD fortsatte med att påpeka att av landskapets autonoma ställning följer att allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser, dvs. bestämmelser som ingick i rikets lag om förvaltningsförfarande (FFS 598/1982) och som i riket sedan den 1 januari 2004 ingår i förvaltningslagen (FFS 434/2003), "kan tillämpas på verksamheten hos landskapets myndigheter endast när de sköter förvaltningsuppgifter som hör till rikets behörighet". Det är alltså inte möjligt att genom rikslagstiftning fylla ett sådant område som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet men som lagtinget inte ännu reglerat. Därefter slog HD fast att behandlingen av ett ärende som gäller ett rättelseyrkande inte är förvaltningslagskipning. "I flera landskapslagar liksom i 11 § lagtingsbeslutet krävs det att man yrkar på rättelse innan ändring kan sökas. Eftersom rättelsen i allmänhet görs av den myndighet som har meddelat det ursprungliga beslutet, är behandlingen av ett rättelseyrkande till sin karaktär självrättelse som myndigheten gör. Således skall behandlingen av ett ärende på grund av rättelseyrkande ses såsom förvaltningsförfarande." Även om förvaltningsförfarande och därmed även bestämmelser om rättelseyrkande faller utanför rikets lagstiftningsbehörighet inom området för rättskipning och kan således anses höra

<sup>28</sup> HDu 1339/22.6.2000, s. 9.

<sup>29</sup> HDu 28.6.1993.

<sup>30</sup> HDu 0219/31.1.2003.

till landskapets lagstiftningsbehörighet, främst med stöd av Sjl 27 § 1 punkten, Sjl 27 § 4 punkten och Sjl 27 § 27 punkten (övriga angelägenheter). Bestämmelsen i lagtingsbeslutet var dock knapphändig formulerad och innehöll inte några vidare stadganden om rättelseyrkandenas innehåll och förfarande. "Stadgandet i 11 § måste fylla kravet enligt 21 § 2 mom. grundlagen om att rätten att söka ändring skall tryggas genom lag. Eftersom kravet på självrättelse som villkor för prövning av besvär begränsar möjligheten att söka ändring, bör reglerna om hur detta villkor kan uppfyllas vara tillräckligt klara för att inte äventyra medborgarnas rättssäkerhet." Att regler om rättelseyrkande hör till landskapets lagstiftningsbehörighet är härmed klart, men den aktuella bestämmelsen angående rättelseyrkande i lagtingsbeslutet uppfyllde inte grundlagens krav, varmed det blev fråga om en behörighetsöverskridning med hänvisning till Sjl 27 § 1 punkten, dvs. kränkning av rikets lagstiftningsbehörighet inom området för avvikelser från grundlag.

Grundrättighetsproblematiken är överlag en relevant dimension hos landskapslagar av blandad natur av den orsaken att en inskränkning av grundrättighet genom landskapslag uppfattas som ett intrång i rikets lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 27 § 1 punkten beträffande avvikelser från grundlag.<sup>31</sup> I anslutning till prövningen av lagtingsbeslutet angående landskapslag om Ålands skogsvårdsförening diskuterade HD i sitt utlåtande<sup>32</sup> bl.a. skogsägarens obligatoriska medlemskap i skogsvårdsföreningen. HD framförde som sin åsikt att en motsvarande reglering av medlemskapet ingår i rikets lag om skogsvårdsföreningar och att grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen av rikslagen ansett att en begränsning av föreningsfriheten på detta sätt inte strider mot grundlagsbestämmelsen såsom den nu existerar i GL 13.2 §. "Man åberopade att på grund av att skogsbruket har en stor samhällsekonomisk betydelse är det i samhällets intresse att tillåta avvikelser från den normala regleringen av föreningsverksamheten." Därför om HD till den slutsatsen att "regleringen i 7 och 8 § lagtingsbeslutet av medlemskapet avviker inte på något avgörande sätt från motsvarande reglering i rikets lag. Grundlagsutskottet har funnit att regleringen i rikets lag fyller de krav angående föreningsfriheten som kan ställas varför samma även gäller lagtingsbeslutet." Eftersom riket enligt Sjl 27 § 2 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om föreningsfriheten och enligt Sjl 27 § 8 punkten i fråga om föreningar, ansåg HD att stadgandena i lagtingsbeslutets 7 § och 8 § kunde, med hänvisning till Sjl 19.3 §, upptas i lagtingsbeslutet för vinnande av enhetlighet och överskådlighet (om lagtingets möjligheter att i vanlig lagstiftningsordning inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet anta avvikelser till grundlag, se avsnitt 10.1.4. nedan).

Införandet av sådana bestämmelser i landskapslag som redan ingår i självstyrelselagen väcker naturligtvis också en normhierarkisk fråga (se närmare avsnitt 10.1. nedan), dvs. ett spørsmål om vilken bestämmelse som gäller i fall av konfliktsituation. Normalt skulle den normhierarkiskt sett högre normen gälla som reglering av en viss frågeställning. En illustration av detta ingår i högsta domstolens utlåtande<sup>33</sup> om lagtingsbeslutet angående arkivlag för landskapet Åland. HD konstaterade att det i lagtingsbeslutets 6.4 §

<sup>31</sup> Se t.ex. HDu 0042/12.1.2001, HDu 1339/22.6.2000 (i vilken behörighetsöverskridningen gällde Sjl 27 § 24 punkten angående administrativa ingrepp i den personliga friheten när polislagen för landskapet Åland stiftades så att den förpliktade en person att infinna sig på en annan ort), HDu 19.12.1996 (i vilken behörighetsöverskridningen gällde Sjl 27 § 1 punkten angående grundlagsfrågor när landskapslagstiftningen som överförde offentliga förvaltningsuppgifter utanför den egentliga myndighetsorganisationen saknade bestämmelser om rättsskydd) och HDu 23.9.1993 (i vilken behörighetsöverskridningen gällde lagtingsbeslutets retroaktiva verkan och möjliga ingrepp i äganderätten i RF 6 §, dvs. nuvarande GL 15 §). Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag har dylika frågeställningar uppkommit bl.a. i HDu 16.6.1960, HDu 23.3.1970, HDu 14.12.1973.

<sup>32</sup> HDu 1441/16.7.2001.

<sup>33</sup> HDu 3253/29.12.2003.

beaktas stadgandet i Sjl 23 § 4 punkten att förvaltningen i angelägenheter som har hänförs till landskapets lagstiftningsbehörighet ankommer på självstyrelsemyndigheterna med iakttagande av att landskapsstyrelsen skall begära utlåtande av riksarkivet innan beslut fattas om utgallring av handlingar ur landskapsmyndigheternas eller de kommunala och kyrkliga myndigheternas arkiv i landskapet. Ifall det uppstod en situation i vilken utgallring inte sker på avsett sätt, skulle eventuella problem lösas i första hand med hänvisning till självstyrelselagens bestämmelse. Landskapslagen kan i ett sådant fall inte införa regler som inskränker området för självstyrelselagens bestämmelse. Däremot kan landskapslagen inom landskapets behörighet utvidga regeln från det område som självstyrelselagen etablerar, dock med beaktande av andra regelverk, såsom grundlagen, som kan ha en inskränkande verkan med avseende på lagtingets handlingsmöjligheter.

Möjligheten att anta landskapslagar av blandad natur söker alltså säkerställa att landskapslagens innehåll är informativt i förhållande till alla de personer som lagen tillämpas på. Inarbetandet av bestämmelser ur rikslagstiftningen i landskapslagen ändrar dock inte på något sätt lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket. "Om en avvikelse har skett, anses landskapet ha gjort intrång i rikets lagstiftningsbehörighet. En avvikelse i ordval, som inte innebär avvikelse i sak, innebär dock inte en kompetensöverskridning."<sup>34</sup>

Konsekvensen av Sjl 19.3 § är att en landskapslag kan innehålla stadganden som ursprungligen uppkommit genom riksdagens lagstiftningsbeslut inom ramen för rikets lagstiftningsbehörighet. Såsom av de ovan anförda exemplen framgår utgör även självstyrelselagen en sådan rikslag ur vilken bestämmelser kan överföras till landskapslag. Riksbestämmelsen gäller således på Åland med stöd av rikets lagstiftningsbehörighet. "Ett sådant stadgande bör därför i sak överensstämma med stadgandet i rikslagen."<sup>35</sup> Följden av detta framträder när ett sådant riksstadgande ändras: "om de riksstadganden som har tagits in i en landskapslag ändras genom rikslagstiftning, skall de ändrade stadgandena tillämpas även i landskapet."<sup>36</sup> De normer som ingår i en landskapslag är alltså beroende av riksdagen till den del det är fråga om stadganden rikslagstiftningsnatur och riksdagen ändrar på bestämmelsen i ett senare skede. I detta avseende kan ovannämnda informations syften som en landskapslag av blandad natur har motverkas av att riksdagen utnyttjar sin rätt att inom ramen för sin kompetens ändra riksstadgandets innehåll. Samtidigt kan ändringar gjorda inom ramen för rikets lagstiftningsbehörighet leda till att den i GL 2.3 § etablerade lagbundenhetsprincipen och i GL 8 § etablerade straffrättsliga legalitetsprincipen naggas i kanterna. Det goda syftet med landskapslagar av blandad natur kan alltså också leda till att vissa problem uppstår: riksstadganden i landskapslagar kan även förorsaka oklarheter. För att den enskilda individen på Åland alltid skall få rätt information om rättsreglernas innehåll,

<sup>34</sup> RP 73/1990, s. 71.

<sup>35</sup> RP 73/1990, s. 70 f.

<sup>36</sup> RP 73/1990, s. 16.

borde landskapslagar av blandad natur automatiskt ändras i den mån de riksstadganden ändras som införlivats i landskapslagstiftningen.

Det har någon gång i diskussionssammanhang ansetts att riksstadgandenas andel av en landskapslag inte skulle få överstiga 50 %. Någon sådan regel finns inte i självstyrelselagen och de tolkningar som utlåtandena från högsta domstolen innehåller ger inte heller vid handen att det skulle finnas någon gräns som för riksstadgandenas del skulle ligga kring hälften av landskapslagens innehåll. Däremot finns det en del utlåtanden som antyder att landskapslagar som helt och hållet eller huvudsakligen innehåller stadganden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet inte kan antas av lagtinget.

I ett utlåtande från 1963 framförde högsta domstolen,<sup>37</sup> att det i 14 § 4 mom. 1951 självstyrelselag stadgas att "därest i landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptagits vissa bestämmelser av rikslagstiftningsnatur, vilka i sak är överensstämmande med motsvarande stadganden i rikets lag, detta icke må utgöra hinder för landskapslagens ikraftträdande. Detta stadgande förutsätter dock, att det rättsområde, som landskapslagen avser att reglera, såsom sådant eller åtminstone huvudsakligen underliggert landskapets lagstiftningsbehörighet, och medgiver sålunda icke enligt HD:s förmenande landstinget rätt att såsom landskapslag antaga en lag av rikslagstiftningsnatur, som endast i någon mån berör angelägenheter, beträffande vilka landskapet är behörigt att lagstifta." En motsvarande bedömning gjordes av högsta domstolen i ett utlåtande år 1975, återgivet i anslutning till republikens presidents beslut 12.12.1975, i vilket HD konstaterade att landstinget kan med stöd av 14 § 4 mom. i 1951 års självstyrelselag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet i sitt beslut uppta bestämmelser av rikslagstiftningsnatur. "Därvid förutsättes dock, att det rättsområde LL gäller åtminstone huvudsakligen underliggert landstingets lagstiftningsbehörighet. Däremot kan landstinget icke med stöd av sistnämnda stadgande såsom LL anta en lag av rikslagstiftningsnatur, som endast i någon mån berör angelägenheter varom landstinget äger rätt att lagstifta. Emedan landstinget således genom det granskning underkastade beslutet måste anses ha överskridit sin behörighet, får HD hemställa att landstingsbeslutet måtte förordnas att förfalla." Denna utgångspunkten kom till uttryck även i ett utlåtande som gällde landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa i riket gällande författningar rörande konsumentskydd,<sup>38</sup> dvs. konsumentskyddsfrågor, avtals- och köprätt samt stadganden om rättsgångsväsendet och frihetsstraff, vilka till största delen var av privaträttslig karaktär. "Enligt 11 § 2 mom. 8, 11 och 13 punkterna SjstL tillkommer lagstiftningsbehörigheten på dessa områden rikets lagstiftande organ. Landstingsbeslutet innehåller därjämte vissa stadganden, vilka underlyder landskapets lagstiftningsbehörighet. Då landstingsbeslutet emellertid huvudsakligen gäller områden, på vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket, har landstinget enligt HD:s mening överskridit sin behörighet."

Dessutom finns det i vissa fall en antydning om att bestämmelser som tas in från rikslagstiftningen i landskapslagstiftningen för vinnande av enhetlighet och över-

<sup>37</sup> HDu 5.4.1963.

<sup>38</sup> HDu 19.6.1979.

skådlighet borde i lagtinget genomgå en bedömning med tanke på riksbestämmelsernas nödvändighet.

I ett utlåtande från 1966 ansåg högsta domstolen att lagstiftningsbehörigheten i det reglerade ämnet tillkom uteslutande riket med stöd av 11 § 2 mom. 16 punkten i 1951 års självstyrelselag.<sup>39</sup> "Landstingsbeslutets ifrågavarande stadgande överensstämmer visserligen med motsvarande rikslagstiftning, men dess upptagande i landskapslagen har icke varit av nöden för vinnande av enhetlighet och överskådlighet, varför landstinget icke på grund av 14 § 4 mom. SjälvstyrelseL ägt befogenhet att upptaga stadgandet i sitt beslut."

Även om lagstiftaren genom enumerationen av både landskapets och rikets lagstiftningsbehörigheter försökt skapa klarhet i behörighetsfördelningen och även om tillämpningen av lagar från de respektive behörighetsområdena i de flesta fallen är en relativt okomplicerad fråga, uppstår dock ibland situationer i anslutning till lagtillämpning i enskilda fall där det inte är klart vilken lag myndigheten eller domstolen skall tillämpa.<sup>40</sup>

I HD:s utlåtande med stöd av SjL 60.2 § konstaterades att behörigheten att stöda handelsjöfarten i landskapet Åland i första hand tillkommer riket och inte landskapet.<sup>41</sup> Fallet illustrerar dock en situation i vilken rikets lagstiftningsbehörighet inte är helt exklusiv utan där den kan tillåta lagstiftningsåtgärder även från lagtingets håll, varmed lagstiftningsbehörigheterna egentligen blir delvis överlappande eller delvis sammanfallande. En konsekvens av detta är att även förvaltningsbehörigheten kan i undantagsfall bli delvis överlappande. Fallet gällde beviljande av understöd för sänkandet av räntekostnaderna för småtonnage genom trafikministeriet, vilket finansministeriet för åländska fartygs del ansåg höra till landskapets behörighet och ansåg att anslag för detta inte kunde ingå i statsbudgeten. HD konstaterade att man ur SjL 18 § 22 punkten och SjL 27 § 13 punkten kan utläsa att "förvaltningsbehörigheten i ärenden rörande handelsjöfarten ankommer på riket och att riket primärt är ansvarigt för de kostnader som föranleds härav. Även landskapet har dock behörighet att främja handelssjöfarten." HD ansåg dock att riket, som i enlighet med huvudregeln för fördelningen av förvaltningsbehörigheten har ansvaret för

<sup>39</sup> HDu 16.6.1966.

<sup>40</sup> Att den åländska rättsordningen är exklusiv i förhållande till rikets rättsordningen framgår bl.a. av följande rättsfall: HFD 2003:1 (självrättelse av landskapsregeringens beslut var inte möjligt utan uttryckligt stadgande i landskapslag och bestämmelse om själv rättelse i rikets förvaltningsförordning ägde inte tillämplighet); HFD 1988-A-95 (då landskapslagstiftning inte fanns om minskning av svinhushållning, ett ämnesområde som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet, kunde ett förkastande beslut av Ålands länsstyrelse inte återbrytas); HFD 1982-A-II-1 (då sådana bestämmelser som i riket ingick i lagen om styrning av jordbruksproduktion inte hade stiftats i landskapet inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet, kunde motsvarande åtgärder inte vidtas i landskapet); HD 1965-II-70 (då landskapsstyrelsen ansågs med stöd av 19.2 § i 1951 års självstyrelselag vara behörig att meddela tillstånd för trävarubolag att förvärva fastighet i landskapet Åland, enär lagstiftningsrätten i ämnet tillkom landskapet, borde bolagets ansökan om lagfart inte ha förkastats på den grund att tillstånd till fastighetsförvärvet icke söktes hos sådan rikets myndighet som omförmåles i förordningen 15.1.1915 angående inskränkningar i vissa bolags och föreningars rätt att förvärva fastighet på landet); HD 2005:27 (då landskapsstyrelsen beviljat ett tillstånd att bedriva sådan spelverksamhet på Internet som utgår från Åland men som varken är underkastad annan reglering eller eljest strider mot tillämplig lag, kan landskapsstyrelsens tillstånd inte inverka på lagligheten av sådan verksamhet som strider mot lagstiftningen i riket).

<sup>41</sup> HD 1993:90.

förvaltningen och därav föranledda kostnader, även bär det primära ansvaret för stödan- det av sjöfartsnäringen". Inom detta område kunde landskapet Åland således anses ha en kompletterande behörighet vars utnyttjande inte var förbjudet och vars utnyttjande inte heller ledde till att den primära behörigheten försköts till landskapet. Landskapet Åland kunde alltså genom sin egen budget bevilja tilläggsanslag till stöd för sjöfartsnäringen. Därtill konstaterade HD att ur statsbudgeten inom ramen för rikets kompetens fördelade anslag skulle beviljas av riksmyndigheterna med beaktande av likställighetsprincipen så att stödberättigade på Åland skulle beviljas stöd på lika grunder som stödberättigade i riket. HD hänvisade härvid direkt till dåvarande regeringsformens 5 § och förvaltningsförordningens 17.3 §.

Bland annat förvaltningsdomstolen och tingsrätten på Åland kan behandla ärenden som rör sig i gränstrakterna mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet. Ibland är behörighetsbestämningen i ett konkret rättsfall svår i och med att behörigheten i samma ärende varierar mellan Åland och riket. I t.ex. vissa vattentrafik- ärenden kan tingsrätten tvingas ta ställning till om det är fråga om småbåtstrafik enligt SjL 18 § 21 punkten (landskapets behörighet) eller handelssjöfart enligt SjL 27 § 13 punkten (rikets behörighet) och – ifall det är fråga om det sistnämnda – huruvida man kanske bör närma sig frågan genom de kaptensbefogenheter som etableras i sjölagen. Den slutliga prövningen av var behörighetsgränserna mellan lagtinget och riksdagen löper sker således i lagskipningsskedet, när en förvaltningsdomstol eller en allmän domstol tar ställning till vilken lag, landskapets eller rikets, det är som skall tillämpas i ett enskilt fall. Ytterst blir behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket en lagvalsfråga (se avsnitt 9.2.1. nedan). Lag- valssituationen verkar dock i praktiken ha fungerat bra och utan större problem.

En motsvarande situation råder med avseende på EG-rätten: frågan om huruvida det rättsliga problemets lösning skall basera sig på en gemenskapsnorm eller en nationell norm (rikets eller Ålands) avgörs vid behandlingen av konkreta fall vid domstolar (se avsnitt 7.7.2. nedan). För EG-rättens del har de nationella domstolarna dock möjlighet att använda sig av förfarandet med det s.k. förhandsavgö- randet genom vilket den nationella domstolen ber om en tolkning av EG- domstolen angående hur EG-rätten skall tillämpas i ett konkret fall. Något sådant förfarande är inte tillgängligt i en situation där det i behandlingen av ett konkret fall uppstår frågor om hurudan tillämpning rikets respektive Ålands lagstiftning skall få i det aktuella fallet utan att fallet inbegriper någon EG-rättslig dimension. Där är domstolen skyldig att själv avgöra tolkningsfrågan och den eventuellt miss- nöjda sakägaren i regel hänvisad till besvärsmöjligheter inför högre domstolsin- stanser (se avsnitt 9.3. nedan).

Behörighetsfördelningen kompliceras även av övergångsbestämmelsen i SjL 71 § om tidigare stadgandens giltighet. Enligt denna bestämmelse skall rikslagstiftning eller en landskapslag som tillkommit före självstyrelselagens ikraftträdande tillämpas tills vidare om behörigheten genom lagen överförts från

riket till landskapet eller tvärtom.<sup>42</sup> Eftersom lagstiftningen inom båda behörighetsområdena är i konstant förändring leder detta lagrum lätt till oklarheter om vilken norm som gäller enligt landskapslagstiftning och enligt rikslagstiftning.<sup>43</sup> Denna oklarhet är ägnad att skapa problem med tanke på lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 § och – till den delen det kan vara fråga om giltigheten av straffrättsliga stadganden – den straffrättsliga legalitetsprincipen i GL 8 §, men med tanke på självstyrelselagens undantagskaraktär kan övergångstadgandet möjligen formellt sett godkännas. Man kan dock kritisera övergångsbestämmelsen även med utgångspunkt i europeiska människorättskonventionens krav på straffstadgandens förutsebarhet, vilket krav inte verkar uppfyllas av det oklara läge som Sjl 71 § skapar.

### 5.1.2.3. Blankettlag

Det är ytterligare skäl att påpeka, att det dessutom inom vissa områden där landskapet har behörighet tillämpas ett system med s.k. *blankettlagar*, vilket innebär att rikets lag genom en landskapslag görs tillämplig även i landskapet.<sup>44</sup> En blankettlag bör inte förväxlas med en lag av blandad natur som behandlades ovan, utan en blankettlag stiftas av lagtinget inom det behörighetsområde som Sjl 18 § etablerar för landskapet.

Lagtinget antog år 1995 en landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård (101/1995). De rikslagar som enligt denna landskapslags 1.1 § tillämpas i landskapet är socialvårdslagen (FFS 710/1982) och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 734/1992). Landskapslagen av år 1995 innehåller vissa mera tekniska avvikelser till de bestämmelser som ingår i rikets lagar. Dessutom stipuleras i landskapslagens 1.2 § att ändringar till dessa lagar gäller i landskapet från det att de träder i kraft i riket, om inte annat följer av den aktuella landskapslagen.

Den 12 maj 2003 fattade lagtinget ett beslut om antagande av en landskapslag innehållande ändringar till ovannämnda landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland

<sup>42</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 16, fotnot 8.

<sup>43</sup> Som ett exempel på dylik oklarhet kan framföras i domslutet HD 1996:106: "Enligt 18 § 21 och 25 punkterna i den år 1991 givna självstyrelselagen för Åland hade landskapet Åland behörighet att lagstifta om beläggande av rattfylleri med frihetsstraff. Då det i landskapet inte hade utfärdats sådana straffstadganden skulle det i landskapet enligt övergångsstadgandena i den nämnda nya självstyrelselagen tillämpas strafflagens stadganden om rattfylleri i den lydelse de hade då självstyrelselagen trädde i kraft." Tingsrätten på Åland borde alltså inte ha tillämpat strafflagsbestämmelsen om rattfylleri i den nya och förändrade lydelse den hade i riket, utan i den form strafflagsbestämmelsen hade innan 1.1.1993, då självstyrelselagen trädde i kraft. I detta fall var det de tre nämndemännen i tingsrätten som understödde den felaktiga normtillämpningen, medan tingsdomaren understödde en sådan tolkning av övergångsbestämmelsen i Sjl 71 § som senare ledde till att högsta domstolen återbröt den ursprungliga tingsrättsdomen. En motsvarande situation behandlades i HD 2005:18. I detta fall framförde HD att lagstiftningsbehörighet beträffande vägar givits landskapet Åland genom bestämmelser i självstyrelselagen. "Då det i landskapet inte hade utfärdats stadganden om enskilda vägar, skulle 38 b § lagen om enskilda vägar tillämpas i landskapet i den lydelse lagrummet hade då självstyrelselagen trädde i kraft."

<sup>44</sup> Blankettlagstiftning nämns och/eller behandlas bl.a. i HDu 0042/12.1.2001.

av riksförfattningar om socialvård. Enligt lagtingsbeslutet skulle, utöver de ovan nämnda rikslagarna, även lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (FFS 812/2000) och lagen om tillsyn över privat socialservice (FFS 603/1996) tillämpas i landskapet, förutom till den del som det i lagtingsbeslutet bestäms om avvikelser. Enligt högsta domstolens utlåtande<sup>45</sup> i ärendet hänför sig regleringen i lagtingsbeslutet till flera lagstiftningsområden, av vilka de mest centrala är socialvård (Sjl 18 § 13 punkten), men lagtingets beslut aktualiserar behörighet även inom området för landskapsregeringen och de myndigheter och inrättningar vilka lyder under denna (Sjl 18 § 1 punkten), kommunernas förvaltning (Sjl 18 § 4 punkten), undervisning (Sjl 18 § 14 punkten) och näringsverksamhet (Sjl 18 § 22 punkten).

I lagtingsbeslutets 2a § 3 punkten stadgades att med avvikelse från bestämmelsen i 10 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården kan även förmögenhet beaktas vid bestämmandet av betalningsförmågan enligt vad som närmare stadgas i landskapsförordning. Enligt HD var detta mot bakgrunden av GL 80 § en vag formulering som kunde bemyndiga landskapsregeringen att utfärda bestämmelser i förordning som kan innebära inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna eller reglera frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. En motsvarande delegering hade redan ingått i den gällande landskapslagens 2.2 § och det bemyndigandet hade utnyttjats så att det som man stadgat om i landskapsförordning är en avvikelse från en förordning som utfärdats med stöd av rikslagstiftning i riket. HD ansåg att i jämförelse med detta sätt skulle 2a § 3 punkten i lagtingsbeslutet medge en mera omfattande rätt att utfärda förordningar. "Delegeringen har inte begränsats till att gälla en anpassning av riksförordningen till landskapets behov. Bemyndigandet förefaller att gälla rättigheter som enligt grundlagen endast får regleras i lag. Bemyndigandet är därför alltför allmänt formulerat. Stadgandet fyller därmed inte grundlagens krav på ett delegeringsstadgande och utgör en kompetensöverskridning. Delegeringen kom här i konflikt med Sjl 27 § 1 punkten som hänför stiftande av grundlag och avvikelse från grundlag till rikets behörighet.<sup>46</sup> Delegeringsstadgandet klassificerades här som en behörighetsöverskridning som föranledde HD att hos republikens president hemställa att stadgandet i 2a § 3 punkten i lagtingsbeslutet förordnas att förfalla. Eftersom HD ansåg att stadgandet inte hade avgörande betydelse för tillämpningen av lagtingsbeslutet, kunde lagtingsbeslutet enligt HD till övriga delar förordnas att träda i kraft. Republikens president fattade sitt beslut enligt detta den 18 september 2003 och landskapslagen och landskapslagen utfärdades i Mariehamn den 16 oktober 2003 (79/2003) med en fotnotshänvisning om att lagens 2a § 3 punkten förordnades att förfalla.

Även om blankettlagen i detta särskilda fall gällde flera innehållsmässigt viktiga åländska behörighetsområden, tillämpas metoden att stifta landskapslagar genom blankettlag "främst för att lagstifta om bestämmelser av teknisk natur, t.ex. rörande livsmedel, livsmedelshygienisk kvalitet, produktsäkerhet, kemikalier och motorfordon. I dessa fall är det ofta viktigt att blankettlagen kan träda i kraft i landskapet samtidigt som rikslagen träder i kraft i riket. Genom att välja systemet med blankettlagstiftning har landskapet valt att tillämpa samma regelverk som i riket och då

<sup>45</sup> HDu 2231/9.9.2003.

<sup>46</sup> Motsvarande slutsats angående delegering av normgivningsmakt mot bakgrunden av GL 80 § har dragits av HD i HDu 0386/25.2.2003, dock så, att bemyndigandet inte ansågs utgöra en kompetensöverskridning.

är det en fördel om regelverken alltid kan följas åt i stället för att den tidigare rikslagen tillämpas i landskapet i väntan på att en ny blankettlag skall träda i kraft. Metoden med blankettlagstiftning har även ofta använts för att genomföra EG-rätten.<sup>47</sup> En blankettlag är ett sätt att genomföra lagstiftningsåtgärder inom kort tidsrymd, något som kan vara nödvändigt t.ex. i anslutning till genomförande av EG-direktiv. Då väljer landskapsregeringen och lagtinget att stifta den åländska lagen enligt den ordalydelse som den erhållit inom riket, varmed man också kan räkna med en viss tids- och resursinbesparning.

Ibland stiftas blankettlagen så att den inte endast utgör en hänvisning till rikets lag utan innehåller även någon innehållsmässig bestämmelse, t.ex. ett undantag till rikets lag. Då blir det egentligen fråga om blankettlag av blandad natur. Ett exempel på en blankettlag av blandad natur kunde utgöras av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (76/1997). Enligt denna landskapslag skall på Åland tillämpas rikets kommunindelningsslag (FFS 1196/1997), dock med sådana undantag som specificeras i ovan nämnda landskapslag. Dessa undantag överför de befogenheter som tillkommit riksmyndigheter (inrikesministeriet, länsstyrelsen och statsrådet) på landskapsregeringen och föreskriver också att kostnader som föranleds av tillämpningen av kommunindelningsslagstiftningen i landskapet Åland skall betalas av landskapets medel i stället för att de erläggs av statens medel. Innan den åländska blankettlagen av blandad natur ändrades år 2003 gällde den gamla normen enligt vilken man vid kommunindelning skulle tillämpa rikets lag från år 1977 om kommunindelning, vilken dock hade upphävts i riket från och med början av år 1988.<sup>48</sup> Användningen av blankettlagar kan alltså ibland leda till situationer vilka inte är helt enkla att förstå vare sig för den enskilda individen eller lagtillämparen.

### 5.1.3. Förhållandet mellan lagtingets och riksdagens lagstiftningsbehörighet

Behörighetsfördelningssystemet i självstyrelselagen är dock ofullständigt och asymmetriskt i den meningen att det egentligen inte finns något förfarande för eller något organ för prövning av Sjl 27 § på ett sätt som skulle motsvara prövningen av Sjl 18 § genom Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president. Ur ett åländskt perspektiv vore det nämligen viktigt att rikets lagstiftningsbehörighet, inklusive restkategorin, tolkas av samma organ som tolkar den åländska

<sup>47</sup> Se Översyn av självstyrelselagen för Åland, s. 38.

<sup>48</sup> Ett något motsvarande arrangemang gällde med stöd av 2 § landskapsförordningen om tillämpning av Finlands byggbestämmelsesamling (93/1977, ändrad genom 36/2000), enligt vilken Finlands byggbestämmelsesamling tillämpas på Åland i den lydelse byggbestämmelsesamlingen hade den 31 december 1999. Från och med den 1 januari 2005 regleras detta område genom landskapsförordningen om tillämpning av vissa byggbestämmelser som ingår i Finlands byggbestämmelsesamling (59/2004), som åtminstone för övergångstider under år 2005 inför en komplicerad struktur för tillämpning av olika delar av Finlands byggbestämmelsesamling.

behörigheten, inklusive restkategorin. I ett tidigare skede av Finlands statsförvaltningshistoria, när republikens president ännu hade en relativt stark suspensiv vetorätt med avseende på lagstiftning som antagits av riksdagen, kunde man ha argumenterat för en symmetri i tolkningen av självstyrelselagens behörighetsfördelning. Sedan 1987 har presidentens vetorätt med avseende på riksdagens lagstiftningsbeslut parlamentariserats och är med stöd av GL 77 § endast svagt fördröjande. Presidentens möjlighet att med stöd av Sjl 19.2 § förordna att en av lagtinget stiftad landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del framstår härmed som en absolut vetorätt. Denna asymmetri kan föranleda vissa frågor med tanke på förhållandet mellan lagtinget och riksdagen.

Riksdagens grundlagsutskott önskade förtydliga behörighetsfördelningen i anslutning till behandlingen av regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster (RP 74/2000). Utskottet konstaterade (GrUU 28/2000) att den föreslagna bestämmelsen om att "lagens tillämpningsområde inte gäller postverksamhet i landskapet Åland kan strykas som obehövligt. Utifrån 18 § 20 punkten självstyrelselagen för Åland är det även annars klart att landskapet har lagstiftningsbefogenhet i fråga om postväsendet. Dessutom kunde bestämmelsen ge upphov till onödiga tolkningsproblem, eftersom den internationella postverksamheten hör till rikets befogenhet och statsrådet därmed kan medge också en åländsk utövare av postverksamhet rätt att ge ut internationellt godkända frimärken." I och med att grundlagsutskottet med stöd av GL 74 § ansvarar för förhandskontrollen av lagförslags grundlagsenlighet, kan det alltså förefalla som om grundlagsutskottet var den högsta uttolkaren av rikets lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 27 §.

De två behörighetsförteckningarna i självstyrelselagen försöker upprätta en uppräkningslista eller en enumeration av vardera lagstiftarens behörighetsområde så att de åtminstone i princip är separerade från varandra. Hur tolkningen av de två behörighetsområdenas inbördes förhållande skall ske kan emellertid framstå som problematiskt p.g.a. den asymmetri som råder med stöd av självstyrelselagen. Det är givetvis av intresse för riket att säkerställa att lagtinget inte överträder sin egen kompetens, men även det motsatta borde gälla, dvs. att det är av intresse för lagtinget att riksdagen inte överträder sin kompetens i förhållande till Sjl 18 §.

Vid behandlingen av regeringens proposition med förslag till bl.a. lotterilag (RP 197/1999) utgick grundlagsutskottet ifrån att anordnandet av lotterier är sådan verksamhet som i princip omfattas av den i GL 18.1 § tryggade näringsfriheten (GrUU 22/2001). Med avseende på lagstiftningsbehörighet konstaterade utskottet dock att landskapet Åland har rätt att med stöd av Sjl 18 § 22 punkten stifta lagar om näringsverksamhet på Åland.<sup>49</sup> Anordnandet av lotterier ansågs av utskottet som sådan näringsverksamhet som

<sup>49</sup> Detta framgick även av HD 2001:38, som högsta domstolen avgav med stöd av Sjl 60.2 § angående meningsskiljaktighet om behörighet att vidta förvaltningsåtgärd. Det tillstånd till spelverksamhet som det var fråga om i fallet "har tillämpning på själva anordnandet av spelet, som försiggår inom landskapets område. Tillståndet kan även ses som ett konkludent godkännande av såväl marknadsföring av spelet som deltagande i spelet från anslutningar inom Åland. Vidare kan ur tillståndet utläsas ett godkännande av anordnandet av sådan spelverksamhet på Internet, som utgår från Åland men inte är underkastad annan reglering eller som av någon annan orsak inte strider mot den gällan-

avses i självstyrelselagen. Eftersom det förslag till bestämmelser som riksdagens förvaltningsutskott hade lagt fram (och som påförde en straffrättslig sanktion vid brott mot lagen) stod i strid med 18 § 22 punkten självstyrelselagen för Åland, framförde grundlagsutskottet som sin åsikt att "för att förslaget skall kunna genomföras måste det därför behandlas enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Där sägs att avvikelser från självstyrelselagen inte kan göras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Beslut skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag." Det som grundlagsutskottet således kom till var att förvaltningsutskottets version av lagförslaget borde stiftas i grundlagsstiftningsordning enligt GL 73 § och att det skulle resultera i en undantagslag. Utskottet gick emellertid in för en aktiv roll vid formuleringen av lagförslaget och kom fram med ett paragrafförslag som utgick från en administrativ reglering av ärendet och som utskottets majoritet ansåg kunde antas i vanlig lagstiftningsordning.

Efter det att republikens president från högsta domstolen inhämtat ett i GL 77.1 § avsett utlåtande i ärendet, i vilket HD ansåg att de av grundlagsutskottet formulerade bestämmelserna står i strid med den i självstyrelselagen etablerade behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet p.g.a. att lagstiftningen om penningspel och andra lotterier faller inom landskapets behörighet,<sup>50</sup> lät presidenten bli att stadfästa lotterilagen. Lagen togs upp till ny behandling i riksdagen (ISL 5/2001). Grundlagsutskottet fick ta ställning till den icke-stadfästa lagen (GrUU 36/2001) och framförde bl.a. "att en straffrättslig reglering — beroende på hur den framförs — i praktiken leder till att spel på Internet upphör i landskapet Åland. En sådan situation kan enligt utskottets mening inte substantiellt anses vara förenlig med självstyrelselagen för Åland." Därför tyckte grundlagsutskottet att en förvaltningsrättslig reglering skulle vara ett bättre alternativ än en reglering som bygger på straffrättsliga straff- och förverkandepåföljder. "För Ålands självstyrelse är det väsentligt att rikets åtgärder mot konsekvenser inom rikets område i praktiken inte betyder att nätspel måste upphöra i landskapet, utan för landskapet återstår i sak behörigheten att besluta om rätten att bedriva nätspel inom landskapet." Med stöd av detta ansåg utskottets majoritet att de bestämmelser i lotterilagen som riksdagen antagit inte står i strid med självstyrelselagen för Åland. De konstitutionella konvulsioner som stiftandet av lotterilagen föranlett, med en viss prestigefrågeställning mellan grundlagsutskottet och högsta domstolen inbegripen, ledde slutligen till att lotterilagen godkändes på nytt med oförändrat sakinhåll enligt GL 78 §, dock så att riksdagen parallellt godkände ett lagförslag som trädde i kraft samtidigt som lotterilagen och som omedelbart upphävde de omstridda lagrummen i lotterilagen.

Den grundläggande frågeställningen som man kan identifiera med stöd av det ovanstående är således följande: vem tolkar med bindande verkan förhållandet

de reglering, som enligt lagvalsregler skall tillämpas på spelhandlingarna. Den fråga som underställts Högsta domstolens prövning gäller om landskapsstyrelsen har haft behörighet att bevilja föreningen tillstånd att via Internet sälja penningspel utanför Ålands förvaltningsområde över hela riket. Eftersom landskapsstyrelsens beslut är begränsat på beskrivet sätt, kan tillståndet inte omfatta verksamhet som står i strid med den reglering som gäller i riket." Högsta domstolen kom till den slutsatsen att landskapsstyrelsen *inte* hade "överskridit sin behörighet genom sitt 13.6.1997 givna beslut om att på angivna villkor tillåta anordnande av spel på försök på Internet". Olika marknadsföringsåtgärder av åländska lotterier i riket ledde sedermera till fällande domar för lotteribrott för tre funktionärer i Ålands Penningsautomatförening på ett sätt som klargör att upprätthållandet av behörighetsgränsen mellan landskapet och riket även sker genom domar i enskilda mål. Se HD 2005:27.

<sup>50</sup> HDu 29.8.2001/1625 (HD 2001:79).

mellan Sjl 18 § och Sjl 27 § så att också riksdagens, inte endast lagtingets, lagstiftningsbehörighet prövas inom ramen för självstyrelselagen? Det snabba svaret är: ingen. Ett mera utförligt svar räknar på den åländska lagstiftningsbehörighetens sida upp Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president med absolut veto, medan organförteckningen på rikets sida består av grundlagsutskottet, högsta domstolen och republikens president med svagt suspensivt veto. Det något mera utförliga svaret ger således uttryck för den asymmetri som råder inom självstyrelselagens system för behörighetsfördelning (se figuren om lagstiftningsbehörigheternas fördelning i kapitel 11 nedan). I detta sammanhang kunde det anses som problematiskt ifall riksdagens grundlagsutskott framstod som den auktoritativa uttolkaren av Sjl 27 § med förmåga att även i förhållande till lagtinget med bindande verkan uttala sin mening om rikets lagstiftningsbehörighet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning utsträcker sig den i GL 74 § etablerade grundlagsenlighetskontrollen även till självstyrelselagen för Åland. I fråga om det ovan nämnda lotterilagsförslaget (ISL 5/2001) var det delvis fråga om huruvida det av högsta domstolen till republikens president givna utlåtandet binder även riksdagen och har företräde framom grundlagsutskottets ställningstagande. Grundlagsutskottet framförde (GrUU 36/2001) att det av hävd har "bedömt lagförslag också i relation till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtanden om huruvida de bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller enligt 69 § (och 59 §) självstyrelselagen för Åland". Utskottet anser nämligen att "självstyrelselagen för Åland är jämförbar med grundlagen också med hänsyn till den uppgift som grundlagsutskottet enligt 74 § grundlagen har". En motivering till detta kunde utgöras av att "systemet med förhandskontroll av lagars grundlagsenlighet som bygger på statsförfattningstraditionen och som fastställts genom grundlagsreformen följer principen att grundlagsutskottets ställningstaganden beaktas också när det gäller en lags förenlighet med självstyrelselagen för Åland". Den grundlag som avses i GL 74 § skall enligt utskottets förmenande inte endast utgöras av grundlagen i formell betydelse utan i en sådan mera utvidgad betydelse som skapar för självstyrelselagen en närapå formell jämställdhet i förhållande till grundlagen i stället för materiellt oberoende för självstyrelselagen (se avsnitt 10.1.2. nedan). Utskottet kom till slutsatsen att det är "klart att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en lags stadfästelsefas inte binder riksdagen och att grundlagsutskottet inom riksdagsarbetet avgör om den till riksdagen återsända lotterilagen står i samklang med självstyrelselagen för Åland eller inte".<sup>51</sup>

Riksdagens grundlagsutskott vidhåller alltså sin rätt med stöd av GL 74 § att tolka i riksdagen behandlade lagförslags förhållande till självstyrelselagen.<sup>52</sup> Sådan tolk-

<sup>51</sup> Se även riksdagsledamot Gunnar Janssons avvikande åsikt i GrUU 5/1991 angående behörighetsfördelningen med anledning av lagen om reseskatt och behörighetsprövningen i allmänhet: "Jag anser dessutom att utskottet borde ha respekterat Högsta domstolens och Republikens Presidents ställningstaganden från år 1974 samt fäst större avseende vid en praktiskt taget enig statsförfattningsrättslig expertis."

<sup>52</sup> Dragkampen mellan riksdagens grundlagsutskott och högsta domstolen har fortsatt i RSv 246/2002 med anledning av RP 18/2002 som ledde till stiftandet av de ändringar av självstyrelselagen vilka trädde i kraft den 1.6.2004. Enligt ett av de två uttalanden som tillfogades riksdagens svar förutsätter riksdagen "att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat



ning har ägt rum framför allt med avseende på införlivandet av internationella förpliktelser, i varje fall till den del som införlivandet har förutsatt lagstiftningsåtgärder (se avsnitt 6.2.2. nedan). Något motsvarande förhållande existerar däremot inte med tanke på lagtingets möjligheter att tolka Sjl 18 §, dvs. det finns inget utskott inom lagtinget som kunde tolka Sjl 18 § med bindande verkan i förhållande till riksdagen. Eftersom självstyrelselagen inte endast är bindande i förhållande till och på Åland, utan också i förhållande till riksmyndigheter såsom riksdagen, statsrådet, ministerier och lägre förvaltningsmyndigheter, borde en behörighetskonflikt mellan Sjl 18 § och Sjl 27 § lösas inom ramen för självstyrelselagen av ett och samma organ. Enligt den nu gällande lagstiftningen faller samordningsansvaret med avseende på behörighetsförteckningarna främst på högsta domstolen och republikens president. På grund av de något olika funktioner och maktbefogenheter som dessa har med tanke på rikslagstiftningen å ena sidan och landskapslagstiftningen å andra sidan så framstår systemet dock som ofullständigt samtidigt som oklara tillämpnings- och tolkningssituationer kan uppkomma (om skattebehörigheten, se avsnitt 5.2.2.6. nedan).

Med utgångspunkt i självstyrelselagen kan man dock företräda en i förhållande till riksdagens grundlagsutskott avvikande tolkning av betydelsen hos högsta domstolens utlåtanden vid stiftandet av rikslag. Eftersom högsta domstolen tillsammans med republikens president utför en behörighetskontroll med avseende på Sjl 18 § och eftersom högsta domstolen i det sammanhanget prövar lagtingets behörighet framför allt i förhållande till i Sjl 27 § och Sjl 29 § etablerade lagstiftningsbehörigheter för riket (se avsnitt 5.2. nedan), borde sådana rikslagar som kan inkräkta på lagtingets behörighetsområde i större utsträckning än för närvarande granskas av högsta domstolen innan presidenten stadfäster dem. Presidenten kunde då vid behov vägra stadfästelse och återsända rikslagen till riksdagen. Vid förnyad behandling i riksdagen av en sådan rikslag borde stor betydelse fästas vid högsta domstolens utlåtande till presidenten. Lagsystematiska skäl med utgångspunkt i självstyrelselagen gör det åtminstone i viss mån klart att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en rikslags stadfästelsefas med tolkning av Sjl 27 § och Sjl 29 § borde ha en stark inverkan på riksdagen. Inom riksdagsarbetet borde grundlagsutskottet således betrakta ett sådant utlåtande som mycket auktoritativt, kanske rentav bindande, angående huruvida den till riksdagen återsända rikslagen står i samklang med självstyrelselagen för Åland eller inte.

Det är egentligen förvånansvärt att situationer där rikslagen kan komma att stå i konflikt med självstyrelselagens behörighetsfördelning och i synnerhet med Sjl 27 § verkar vara relativt sällsynta. De lagvalssituationer som förekommer av de två behörigheterna leder till verkar också vara relativt lätta att avgöra när praktiska tillämpningsfall behandlas vid Ålands förvaltningsdomstol och Ålands tings-

oberoende rättskipningsorgan". Uttalandet har sitt ursprung i de förslag till uttalanden som grundlagsutskottet lade fram i GrUB 7/2002.

rätt (se avsnitt 9.2.1. nedan). Hur som helst förefaller det något märkligt att tvister angående kompetensfördelningen mellan två lagstiftningsorgan, vilka naturligtvis är politiska organ, skulle avgöras av ett av dessa organ (riksdagen) eller av den politiska representanten av den högsta verkställande makten (republikens president) och inte av en oberoende domstol (om normhierarki och normkontroll, se avsnitt 10.3. nedan).

#### 5.1.4. Överföring av rikets lagstiftningsbehörighet till Åland genom lag

Det är möjligt att i enlighet med Sjl 29 § genom vanlig riksdagslag överföra ytterligare behörighetsområden från riksdagen till lagtinget.<sup>53</sup> Genom Sjl 29 § är det alltså möjligt att påverka den i Sjl 18 § och Sjl 27 § etablerade behörighetsfördelningen så att riksdagen överför behörighet från det senare till det förra. Enumerationen av de två behörigheterna är således inte helt statisk. De områden som kan överföras helt eller till vissa delar utgörs av riksbehörighet med avseende på folkbokföring, handels-, förenings- och fartygsregister, arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen samt arbetspensionsskydd för andra (med undantag i 18 § 14 punkten) och annan socialförsäkring, alkohollagstiftning (med undantag i 18 § 13 punkten) och bank- och kreditväsendet samt arbetsavtal (med undantag i 18 § 14 punkten) och samarbete inom företag. Det är alltså till stor del fråga om sådana behörigheter som kan anses höra till privaträttens område. Identifieringen av dessa överförbara riksbehörigheter har sin utgångspunkt i behov som näringslivet och språkliga förhållanden aktualiserar. De har dock som utgångspunkt placerats bland rikets behörigheter, framför allt av hänsyn till behovet av enhetlig reglering av dessa ämnesområden inom hela Finlands territorium. Överföringen skall ske med stöd av lag och en sådan överföring skall ske med lagtingets samtycke.

Fördelen med arrangemanget ligger i att man vid en eventuell överföring inte behöver tillgripa den tidsdryga grundlagsstiftningsordningen för att ändra Sjl 18 § och Sjl 27 §, utan kan åstadkomma förändringen med stöd av vanlig lagstiftning. Dessutom ger en uppräknings av överförbara behörigheter flexibilitet behörighetsfördelningen, i synnerhet som överföringen kan gälla ett lagstiftningsområde i dess helhet eller vissa delar av det. Överföring av behörighet från lagtinget till riksdagen kan dock inte ske på detta sätt utan skulle förutsätta ändring av självstyrelselagen. Bestämmelsen om överföring i Sjl 29 § reglerar på inget sätt den eventualiteten att riksdagen skulle vilja återkalla överförda behörigheter, men man kan

<sup>53</sup> Överföringsmöjligheten företer stora likheter med det färiska arrangemanget, där man från en s.k. B-lista av enumererade lagstiftningsbehörigheter, vilka i princip hör till det danska folketingets lagstiftningsbehörighet, kan överföra lagstiftningsbehörigheter till det färiska lagtinget. Ett liknande arrangemang gäller för Grönlands del. Se RP 73/1990, ss. 29–34.

förmoda att ett återkallande skulle ske i samma ordning som överföringen, dvs. genom vanlig lagstiftning och med lagtingets samtycke. I en sådan situation skulle alltså lagtingets överförda lagstiftningsbehörigheter åtnjuta ett relativt stort mått av skydd.

Överföring av i Sjl 29 § avsedda behörigheter från riksdagen till lagtinget har veterligen aldrig ägt rum, men åtgärder med tanke på förslag i denna riktning har planerats åtminstone inom området för fartygsregister.<sup>54</sup> Det är dock beaktansvärt att man trots denna enkla överföringsmöjlighet valde att i mitten av 1990-talet ändra självstyrelselagen för att från rikets lagstiftningsbehörighet till Ålands lagstiftningsbehörighet överföra i Sjl 18 § 2a) punkten (arbetspensionsskydd för vissa kategorier anställda) och Sjl 18 § 14 punkten (läroavtal).<sup>55</sup> Enligt den ursprungliga formuleringen av Sjl 29 § hade det nämligen varit möjligt att överflytta just dessa behörigheter med stöd av en överföringslag. Förarbeten till ändringen av självstyrelselagen prövade i själva verket även möjligheten att överföra behörighet genom lag med stöd av Sjl 29 §. Vad gäller arbetspensionsskyddet bedömdes situationen i lagstiftningskedet så att en ändring av självstyrelselagen var att föredra framom användning av Sjl 29 § "för att det i framtiden inte skall råda någon oklarhet om behörigheten (...)".<sup>56</sup> Med avseende på läroavtalsbehörigheten kunde man tydligen gott ha tänkt sig även en överföring med stöd av Sjl 29 §, men man stannade för en formell ändring av självstyrelselagens behörighetsfördelning på grund av att en sådan var "mer ändamålsenlig, eftersom en ändring av självstyrelselagen även i övrigt är aktuell". På detta sätt har lagtingets behörigheter inom arbetspensionsskyddet och läroavtal fått en normhierarkiskt sett högre och stabilare ställning.

## 5.2. LANDSKAPETS LAGSTIFTNINGSBEHÖRIGHET

### 5.2.1. Allmänt

Såsom redan framkommit ovan så har landskapslagarna samma verkan som de av riksdagen antagna lagarna. En landskapslag är bindande och allmänt tillämplig och bör efterlevas av fysiska och juridiska personer inom Ålands område.<sup>57</sup> En land-

<sup>54</sup> Knudtzon & Naas & Veflen Surlien & Falkanger Thorsen 1999, *passim*. Förslaget skulle i sak ha förutsatt grundandet av en sjöfartsstyrelse på Åland med internationellt ansvar över olika folkrättsligt etablerade regelverk inom sjöfart och därtill anslutna fartygsinspektioner, bl.a. MARPOL och SOLAS. Angående sjösäkerhetsutbildningens placering inom landskapets respektive rikets behörighetsområde mot bakgrunden av internationell och EG-reglering, se HDu 0219/31.1.2003, s. 2 f.

<sup>55</sup> Lag angående ändring av självstyrelselag för Åland (FFS 520/1996).

<sup>56</sup> RP 43/1996, s. 6.

<sup>57</sup> Se dock HD 1987:39 om domseftergift med stöd av SL 3:5.3 § p.g.a. okunskap om lag vid brott mot dykningsregler i 2 § landskapslagen om fredning av skeppsvrak (65/1974). Omständigheterna i fallet kunde anses vara speciella,

skapslag skall tillämpas av domstolar och andra myndigheter inom Ålands jurisdiktion på samma sätt som rikslag. En landskapslag kan antingen innefatta en självständig lagstiftningsakt eller också avse antagande av motsvarande rikslag eller förordning som sådan eller med vissa efter förhållandena anpassade ändringar eller tillägg.

Mot denna bakgrund kan man säga att denna för Åland gällande speciallagstiftningen med avseende på Åland bildligt talat gröper ur grundlagen på hela sitt innehåll och fyller det tomma skalet till stora delar genom att återbörda en stor del lagstiftningsbefogenheter åt Finlands riksdag i den behörighetsbestämning i självstyrelselagen som definierar vissa behörigheter som riksbehörigheter. Samtidigt behåller landskapet Åland en del av kompetenserna för sig själv och får därmed behörighet att stifta egna lagar inom ramen för dessa behörigheter. På detta sätt försöker man för både Finlands lagstiftare och Ålands lagstiftare definiera särskilda och varandra uteslutande behörighetsområden. Rikets lagstiftningsbehörighet definieras i Sjl 27 § och omfattar en förteckning på 42 punkter, däribland stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt rätt att vistas i landet, att välja bostadsort och att färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten, brev-, telegraf- och telefonhemligheten, rättskipning (med vissa undantag) och administrativa ingrepp i den personliga friheten. Därtill ingår i Sjl 29 § sådana lagstiftningsbehörigheter som hör till rikets behörighetsområde men som under vissa förutsättningar kunde överföras till lagtinget (se avsnitt 5.1.4. ovan).

Landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet utövas enligt GL 75.2 § på sätt som bestäms i självstyrelselagen. Landskapets lagar stiftas enligt självstyrelselagens 17 § av det av ålänningarna valda lagtinget med utgångspunkt i kompetensbestämningen i självstyrelselagens 18 §. Behörighetsförteckningen i detta lagrum omfattar bl.a. landskapets organisation och förvaltning, kommunindelning och kommunalförvaltningen på Åland, byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden och bostadsproduktion, hälso- och sjukvård, undervisning, jord- och skogsbruk och främjande av sysselsättningen. Med tanke på den inom finsk juridik etablerade indelningen av rättsordningen i offentlig rätt och privaträtt förefaller det som om merparten av de åländska lagstiftningsbehörigheterna skulle höra till det offentligrättsliga området, medan det privaträttsliga inslaget är relativt blygsamt. Den åländska lagstiftningsbehörigheten är sålunda tämligen fokuserad på skapandet av vertikala rättsregler, dvs. rättsregler som gäller i förhållandet mellan myndighet och enskild. Uppräkningen av rikets lagstiftningsbehörighet i Sjl 27 § innehåller flera punkter som till sin rättsliga natur är privaträttsliga, och det verkar som om riket på det hela taget hade ansvar över skapandet av horisontella rättsregler, dvs. rättsregler som gäller i förhållandet mellan två enskilda. Sådan behörighet

och fritidsdykare som kommit till landskapet Åland hade inte heller känt till att dykning utan landskapsregeringens tillstånd var förbjuden.

ges rikets lagstiftare bl.a. i SjL 27 § 7 punkten (äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption, arv med de undantag som avses i 10 §) och i SjL 27 § 8 punkten (föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring). I själva verket finns det en presumtion i SjL 27 § 41 punkten om att sådana andra privaträttsliga angelägenheter som inte särskilt nämnts i rikets behörighetsförteckning hör till rikets lagstiftningsbehörighet, såvida de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt SjL 18 § hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Denna generalklausul om privaträttsliga angelägenheter placerar alltså tyngdpunkten för den privaträttsliga regleringen på rikets lagstiftare.<sup>58</sup> Rikspresumtionen om privaträtt förstärker ytterligare den åländska lagstiftningsbehörighetens offentlighetsrättsliga karaktär. Denna omständighet inverkar i sin tur på behovet att genom landskapsbudgeten finansiera många av de uppgifter som hör till det offentlighetsrättsliga området och vilka det allmänna möjligen mot bakgrunden av grundlagens grundrättighetsbestämmelser bör trygga och tillgodose.

Den sista punkten i vardera behörighetsförteckningen utgörs av en öppen klausul som medger en viss flexibilitet bl.a. med avseende på i framtiden uppkommande lagstiftningsbehov. Självstyrelselagens 18 § 27 punkt hänvisar till "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet", medan självstyrelselagens 27 § 42 punkt hänvisar till "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet".

Nedan företas en genomgång av de lagstiftningsbehörigheter som landskapet med stöd av SjL 18 § har. Genomgången är relativt schematisk och försöker följa samma uppställning för varje behörighet. Uppställningen för en behörighetsdel inleds med en återgivning av den aktuella punkten i SjL 18 §, varefter lagstiftningsbehörigheten kopplas till den grundrättighet i grundlagens 2 kapitel som behörigheten främst kan komma i kontakt med. Avsikten är inte att utföra en uttömmande analys av alla de grundrättighetsfrågeställningar som ansluter sig till den aktuella lagstiftningsbehörigheten utan att antyda de ungefärliga grundrättigheter som lagstiftningsbehörigheten kan komma att beröra. I och med att Ålands lagting uppfattas som en del av det allmänna som med stöd av GL 22 § har en skyldighet att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättig-

<sup>58</sup> Som exempel på rättsområden nämns i RP 73/1990, s. 78, lagstiftningen om handelsagenter och övriga delar av handelsrätten som hör till den allmänna privaträtten, bl.a. växel- och checkrätten, samt skadeståndsrätten. Om begränsning av möjligheten att genom landskapslag grunda separata rättssubjekt som offentlighetsrättsliga enheter, se HDu 0219/31.1.2003 (se även avsnitt 5.2.2.1. nedan). Om privaträttsliga rättsområden, se även HDu 1441/16.7.2001, HDu 1339/22.6.2000, HDu 2038/17.6.1998, HDu 4.10.1995. Rikspresumtionen om privaträtt föranledde en vägförrättning på Åland och jorddomstolen vid Åbo tingsrätt att tillämpa rikets lagstiftning om enskilda vägar på en förrättning som avsåg flyttning av enskild väg, men i HD 2005:18 konstaterade högsta domstolen att lagstiftningsbehörigheten angående enskilda vägar överfördes genom 1991 års självstyrelselag på landskapet, varmed SjL 71 § tillämpas så att den i slutet av år 1992 gällande väglagstiftningen fortfarande ägde giltighet på Åland, då inga normer i landskapslag antagits som skulle ha ändrat äldre rikslags innehåll. HD upphävde jorddomstolens och förrättningsmännens beslut till den delen som det avsåg flyttandet av vägrätt och återförvisade ärendet till vägförrättning för ny prövning.

heter tillgodoses och genom att lagstiftaren i grundrättighetsbestämmelserna får ett stort antal regleringsuppdrag, är det primärt lagtingets sak att antingen vidta lagstiftningsåtgärder inom vissa grundrättighetsområden eller se till att de landskapslagar som stiftas förverkligar grundrättigheterna på det sätt som grundlagen avser.<sup>59</sup> Hänvisningarna till lag i grundrättighetsbestämmelserna innebär för Ålands del att lagtinget bör, inom ramen för den lagstiftningsbehörighet som självstyrelselagens 18 § etablerar för landskapet, uppfattas som den huvudsakliga adressaten för grundrättigheterna.<sup>60</sup> Härvid kan uttrycket lag i grundrättighetsbestämmelserna få flera olika betydelser, bl.a. regleringsförbehåll, begränsning av lagstiftarens behörighet, bemyndigande för lagstiftaren att reglera ett visst ärende, ett uppdrag för lagstiftaren att vidta lagstiftningsåtgärder och kompetensinskränkning med avseende på lagstiftningsbehörigheten.<sup>61</sup> Grundrättigheterna påverkar alltså den åländska lagstiftningsbehörighetens innehåll. Till den delen som grundrättighetsområdet påverkas av de sär rättigheter som självstyrelselagen garanterar ålänningarna i SjL 6 § – SjL 11 § kommer dessa att nämnas i sammanhanget, men en utförligare behandling av sär rättigheterna företas nedan (se avsnitt 7.6. nedan), främst med utgångspunkt i de administrativa förfaranden som de föranleder.

På ett sätt som är jämförbart med det ovan sagda om grundrättighetsbestämmelser kommer Europeiska unionens kompetensområden att presenteras i sammanhanget med tanke på den inverkan som de har på landskapets lagstiftningsbehörighet och innehållet i lagstiftningsbeslutet. Det har konstaterats att EU har "behörighet av olika grad på de flesta områden som faller inom Ålands behörighet",<sup>62</sup> men att det till största delen är fråga om relativt tunna behörigheter för EU. Det finns dock en del EU-behörigheter som är allt annat än tunna. Enligt gemenskapsfördraget har EU, eller egentligen Europeiska gemenskapen (EG), nämligen exklusiva kompetenser inom området för förverkligandet av de fyra friheterna (fri rörlighet av människor, kapital, varor och tjänster) inom den gemensamma marknaden,<sup>63</sup> gemensam handelspolitik, EG:s konkurrensrätt, gemensam jordbrukspolitik,<sup>64</sup> gemensam fiskeripolitik och skyddet av levande naturtillgångar i hav, gemensam transportpolitik och ekonomisk och monetär politik.

En del av dessa är otvivelaktigt exklusiva, där EU antar all lagstiftning, medan en del av dessa är sådana där medlemsstaternas lagstiftare ansetts fortfarande i nå-

<sup>59</sup> Se Suksi 2002, ss. 136–138.

<sup>60</sup> Suksi 2002, s. 139.

<sup>61</sup> Suksi 2002, ss. 139–143.

<sup>62</sup> Jääskinen 2003, s. 15.

<sup>63</sup> Se Jääskinen 2003, s. 39, som med tanke på artikel 95 EGF med bestämmelse om genomförandet av åtgärder för upprättande av den inre marknaden genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning framför att artikeln "ger EU en behörighet som i enskilda fall kan sträcka sig nästan till vilken som helst sektor som nämns i 18 § självstyrelselagen. Eftersom behörigheten till denna del är funktionell och inte avgörs enligt målområdet, kan man inte i förväg förutse med säkerhet vilken faktisk betydelse artikeln kommer att ha när det gäller inskränkning av självstyrelsemyndigheternas behörighet."

<sup>64</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 38, är jordbruks- och fiskeripolitiken samt veterinärväsendet den till omfånget mest betydande lagstiftningssektorn inom EU.

gon utsträckning kunna utöva sin lagstiftningsmakt, varmed kompetensen antar karaktären av en delad kompetens.<sup>65</sup> Därtill har EU egentliga delade kompetenser, dvs. kompetenser inom vilka både EU och medlemsstaterna är kompetenta att anta reglering, inom området för socialpolitik, utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor, kultur, folkhälsa, konsumentskydd, transeuropeiska nätverk, industripolitik, regionalpolitik, forsknings- och produktutvecklingspolitik, miljöpolitik, utvecklingssamarbetspolitik och skattepolitik. I många fall är EU:s åtgärder att betrakta som kompletterande (t.ex. finansiering) eller samordnande i förhållande till medlemsstatens åtgärder<sup>66</sup> och inte alla gånger som egentlig normgivning. Ju längre ut i riktning mot medlemsstatens behörighet man rör sig inom den delade kompetensen, desto tunnare blir EG:s kompetens.<sup>67</sup> Återstoden av lagstiftningsbehörigheterna, dvs. de som faller utanför EU:s exklusiva och delade kompetenser, hör till de nationella lagstiftarnas exklusiva kompetensområden (om Ålands ställning inom EU/EG, se avsnitt 6.5. nedan).

Till den del som EU:s kompetens är exklusiv eller delad, kan effekten för de nationella lagstiftarna, däribland Ålands lagting inom ramen för den åländska lagstiftningsbehörigheten, anta tre huvudkategorier. Den första är en förbjudande effekt som leder till att de nationella lagstiftarna är förhindrade att anta nationella regler om något visst ärende. Den andra är en förpliktande effekt som leder till att EU genom en rättsakt formulerar en skyldighet för de nationella lagstiftarna att anta en rättsnorm med ett visst innehåll. Den tredje är en tillåtande effekt som innebär t.ex. att EU tills vidare valt att inte reglera något område, varmed regler kan antas av de nationella lagstiftarna.<sup>68</sup>

Trots att den nationella lagstiftaren (i Finland således lagtinget eller riksdagen, beroende på behörighetsfördelningen enligt SjL 18 §, SjL 27 § och SjL 29 §) i princip har ett eget exklusivt behörighetsområde inom ramen för EU, kan EG-rätten ha effekter och konsekvenser inom det nationella behörighetsområdet. Såsom Jääskinen konstaterar så är det inte möjligt "att enbart på basis av en jämförelse av bestämmelserna i självstyrelselagen och unionens grundfördrag dra några slutsatser om i vilken omfattning EU i enstaka fall kan ha behörighet att utfärda lagstiftning eller vidta andra åtgärder på områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet".<sup>69</sup> Dessutom kan dessa effekter och konsekvenser vara oförutsebara eller märkliga och dessutom föränderliga över tid, allt efter vad t.ex. förverkligandet av den inre marknaden kan kräva. Gemenskapsrätten kan således få effekter inom ett område där EU inte enligt gemenskapsfördraget har materiell lagstift-

<sup>65</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 17.

<sup>66</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 17.

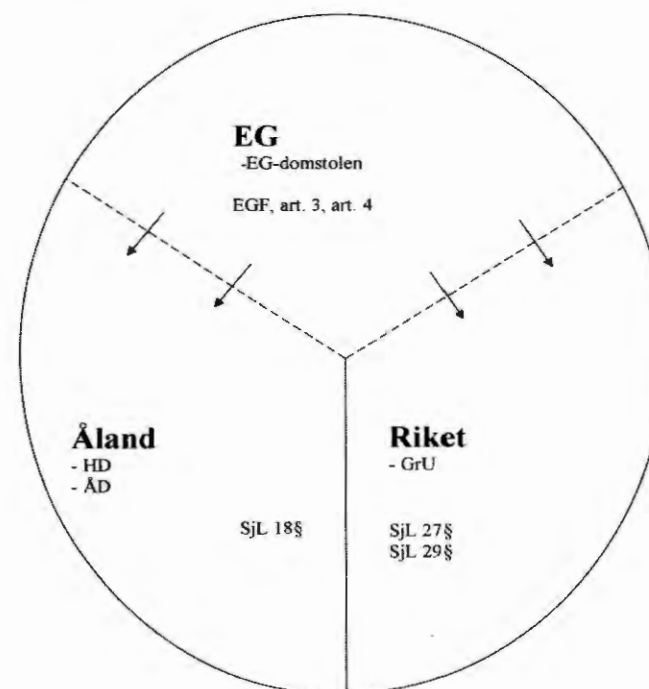
<sup>67</sup> Jääskinen 2003, s. 18, konstaterar följande: "På andra områden än de där unionen har exklusiv behörighet måste det avgöras från fall till fall om det är unionen eller medlemsstaten som skall utöva behörighet eller om de utövar sin behörighet samtidigt. Härvid skall frågan om utövandet av behörighet avgöras genom tillämpning av subsidiaritetsprincipen."

<sup>68</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 17.

<sup>69</sup> Jääskinen 2003, s. 15.

ningsbehörighet. I praktiken medför detta att en indelning av den sammantagna rättsordningen i klart avgränsade delar där vissa delar anses vara helt skyddade från gemenskapsrättens effekter inte egentligen kan göras.<sup>70</sup> Följande illustration kan anses beskriva det allmänna förhållandet mellan landskapets, rikets och EG:s rättsordningar:

Figur 2: Tre angränsande rättsordningar.



En konsekvens av detta är att det är tämligen svårt att ange hur EG-rätten påverkar den nationella rättsordningen, däribland den åländska lagstiftningsbehörigheten. Gränsdragningen mellan landskapets och rikets behörighet med stöd av självstyrelselagen är i själva verket lättare att företa i och med att behörighetsgränsen mellan landskapet och riket inte är på samma sätt flytande som behörighetsgränsen mellan de nationella lagstiftarna å ena sidan och EG å andra sidan. De antydningar

<sup>70</sup> Se Jääskinen 2003, s. 19: "De problem som ligger till grund för diskussionen om EU:s allmänna behörighet är i stor utsträckning desamma som de problem som gett upphov till oro och missnöje på Åland. En oförutsägbar överföring av behörigheten till EU urholkar innehållet i den lagstiftningsbehörighet som tillkommer landskapet enligt självstyrelselagen. Detta innebär samtidigt åtminstone i någon form en överföring av makten från självstyrelsemyndigheterna till rikets myndigheter, i synnerhet till statsrådet och ministerierna, vilka i rättsligt hänseende och i praktiken för Finlands och den däri ingående Ålands talerätt i unionens beslutsfattande." Här kommenteras alltså det behörighetsläckage som inträffat till följd av medlemskapet i EU.

som presenteras nedan bör därför betraktas som vaga indikationer, inte som slutgiltiga sanningar.

De olika områdena för landskapets lagstiftningsbehörighet förses också med exempel från åländsk lagstiftning för att illustrera de olika områdena. Exempelen är inte på något sätt uttömmande, utan avsikten är att ge en uppfattning om vad lagtinget har reglerat genom lag inom sitt kompetensområde. I anslutning till lagstiftningsexemplen är det skäl att komma ihåg att en landskapslag kan falla inom området av två eller flera lagstiftningsbehörigheter. Därför är det möjligt att exemplen ger en alltför endimensionell uppfattning om utövningen av landskapets lagstiftningsbehörighet. Därtill antyds i anslutning till varje behörighetsområde vilken myndighet eller enhet inom landskapsregeringen det är som i ett administrativt hänseende ansvarar för ifrågavarande behörighet och den relevanta landskapslagstiftningens verkställighet. Dessa enheter har identifierats med stöd av landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (120/1998, hädanefter förkortad som LFLAF).

Den flerdimensionella karaktären hos landskapets lagstiftningsbehörighet illustreras bl.a. av antagandet av landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet och till den ansluten tilläggslagstiftning som bestod av sammanlagt fyra separata men till det ovan nämnda lagtingsbeslutet kopplade lagtingsbeslut. Trots att högsta domstolen fann i sina utlåtanden<sup>71</sup> att de fyra accessoriska lagtingsbesluten gällande studieledighet, sysselsättningsfrämjande utbildning, arbetsmarknadsstöd och utkomstskydd för arbetslösa hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet, förordnades dessa accessoriska lagtingsbeslut att förfalla på grund av att den för lagstiftningspaketet centrala lagen förordnades att förfalla.<sup>72</sup> Ikraftträdandet av var och en av de accessoriska landskapslagarna förutsatte nämligen att även landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet samtidigt träder i kraft. Eftersom HD i ett särskilt utlåtande<sup>73</sup> hemställde att lagtingsbeslutet om antagande av landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet i sin helhet måtte förordnas att förfalla, hemställde HD även att de fyra accessoriska lagtingsbesluten måtte av presidenten förordnas att förfalla. Enligt den praxis som etablerat sig med avseende på förhållandet mellan HD:s utlåtanden och republikens presidents beslut om lagtingsbesluten, enligt vilken HD:s utlåtanden uppfattas som bindande tolkningar av Sjl 18 §, följde presidenten HD:s hemställan och förordnade att landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet jämte de fyra accessoriska landskapslagarna skall förfalla. Den huvudsakliga orsaken till HD:s negativa bedömning av landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet var att det i landskapslagen ingick sådana bemyndiganden att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om olika omständigheter som enligt GL 80 § uttryckligen skall regleras i lag.<sup>74</sup> Regleringen borde alltså ha ägt rum i landskapslag. Dessutom fanns

<sup>71</sup> HDu 0046/12.01.2001, HDu 0044/12.01.2001, HDu 0043/12.01.2001, HDu 0045/12.01.2001.

<sup>72</sup> Motsvarande utövning av vetorätt med avseende på accessoriska landskapslagar har ägt rum bl.a. i anslutning till HDu 23.3.1953.

<sup>73</sup> HDu 0042/12.01.2001.

<sup>74</sup> En bestämmelse som motsvarar GL 80.1 § ingår sedan ändringen av självstyrelselagen år 2004 i Sjl 21 §. Enligt lagrummet kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i öv-

det i 33 § lagtingsbeslutet om arbetsmarknadspolitisk verksamhet en bestämmelse enligt vilken kommun kunde ge företräde åt personer som är bosatta i kommunen framom personer som föreslagits av arbetsmarknadsbyrån när anställningar av arbetskraft sker med stöd av landskapets sysselsättningslag. Denna bestämmelse befanns strida mot diskrimineringsförbudet i GL 6.2 §.

Eftersom utövningen av landskapets lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 18 § naturligtvis hela tiden sker i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet enligt Sjl 27 § och Sjl 29 § och eftersom självstyrelselagen uppställer en mekanism för behörighetskontrollen bestående av Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president, presenteras i detta sammanhang även relevant tolkningspraxis från de ovan nämnda kontrollorganen, dock företrädesvis de utlåtanden som högsta domstolen med stöd av Sjl 19.2 § ger angående landskapets lagstiftningsbehörighet (om de olika kontrollorganen, se avsnitt 4.3.4. ovan). Syftet med dessa utlåtanden är att förmedla en uppfattning om de gränser för landskapets lagstiftningsbehörighet som etablerat sig och om de tolkningsprinciper som präglar utlåtanden och republikens presidents beslut i behörighetsärenden. Republikens president har i sina beslut i behörighetsärenden nästan utan undantag följt högsta domstolens uppfattning såsom den uttryckts i utlåtandena. Endast i ett fåtal fall har republikens president avgjort ärendet på ett annat sätt än vad högsta domstolen hemställt om i sina utlåtanden (se avsnitt 4.3.4. ovan).<sup>75</sup>

De utlåtanden som beaktats härstammar från tiden efter andra världskriget från och med 1951 till och med 2004 och gäller framför allt tiden för 1991 års självstyrelselag, där det huvudsakliga intresset ligger och riktar sig gentemot HD-utlåtanden som hänför sig till 1991 års självstyrelselag. Även om behörighetskontrollen utformats sedan 1920-talet, kan dessa tidsmässiga avgränsningar motiveras med hänvisning till det faktum att grunden för behörighetsfördelningen förändrades med 1951 års lag så att båda lagstiftarna, landskapets och rikets, behörigheter sedan denna lag baserar sig på enumeration. Med 1991 års lag ändrades dessutom behörighetskontrollen så att republikens president kan förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del (om statistiska uppgifter kring behörighetskontrollen, se avsnitt 4.3.4.2. ovan).

Det bör också påpekas att den genomgång av utlåtanden som exemplen baserar sig på omfattar endast de utlåtanden i vilka högsta domstolen i något avseende ger uttryck för en behörighetsöverträdelse. Avsikten här är att försöka ange vad den åländska lagstiftaren inte anses ha behörighet till. Till denna del är utredningen om lagtingets behörighet ofullständig då den inte omfattar de fall där utgången i

rikt hör till området för lag. I likhet med konsekvenserna av GL 80.1 §, andra satsen, i riket torde bestämmelsen i självstyrelselagen resultera i att regleringsnivån i viss mån höjs i landskapet Åland så att normativt material som tidigare kunnat ingå i landskapsförordning numera bör inkluderas i landskapslag.

<sup>75</sup> HDu 28.2.1951 om landskapslag angående allmän trafikstadga för landskapet Åland, HDu 6.6.1952 om landskapslag angående användningen av landskapet Ålands flagga och möjligen något ytterligare fall.

HD (eller vid Ålandsdelegationen och republikens president) varit positiv. De utlåtanden som det huvudsakliga utgångsmaterialet omfattar sträcker sig från HDu 18.5.1993 till HDu 2231/9.9.2003. Dessa används i huvudtexten som förklaringar till behörighetspunkterna. HD-utlåtanden som hänför sig till äldre självstyrelselagar utnyttjas i viss utsträckning i fotnoter. I och med att landskapets ekonomi är en central del av självstyrelsen (se avsnitt 4.4. ovan) ägnas i detta sammanhang mera uppmärksamhet åt Ålands skattekompetens än åt andra behörigheter. Eftersom landskapets flagga som symbol för det självstyrande Åland historiskt sett föranlett en del frågor är det också motiverat att reflektera något mera kring frågan om flaggan.

Högsta domstolen har avgjort nästan alla utlåtanden i avdelningar, men i några fall har utlåtandet givits av högsta domstolens plenum, såsom i HDu 6.4.1951, då republikens president begärde ett nytt utlåtande av högsta domstolen efter ett utlåtande gällande landskapslag angående kommunala hälsosystrar i landskapet Åland som avgivits i sektion men där domstolen vidhöll sin tidigare uppfattning i ärendet, och i HDu 20.10.1971 om parlamentarism, de majoriteter som krävs för beslut i landstinget och möjligheten att i landstingsordningen föreskriva kvalificerad majoritet för antagande av landskapslagstiftning.

### 5.2.2. Organisering av självstyrelsen

#### 5.2.2.1. Landskapets organ<sup>76</sup>

Enligt Sjl 18 § 1 punkten har lagtinget behörighet att stifta lagar om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter<sup>77</sup>. Därtill har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar.

Vad som utgör landskapsregeringen underlydande myndigheter och inrättningar blev en frågeställning i anslutning till stiftandet av landskapslagen om Ålands sjösäkerhetscentrum. Lagtingsbeslutet angående landskapslagen om sjösäkerhetscentret innehöll bl.a. en

<sup>76</sup> Detta område nämns och/eller behandlas i HDu 2231/9.9.2003, HDu 0219/31.1.2003, HDu 3253/29.12.2003, HDu 0046/12.1.2001, HDu 0044/12.1.2001, HDu 0043/12.1.2001, HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001, HDu 2742/28.8.1998, HDu 2743/28.8.1998, HDu 19.12.1996, HDu 18.1.1995.

<sup>77</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag uppkom frågan om hur valsättet för dåvarande landstingets medlemmar skulle regleras i HDu 21.3.1963 (omr. 3-2): "Då rätten att stifta lag om proportionella val i 11 § 2 mom. 7 p. SjälvstyrelseL för kommunala vals vidkommande uttryckligen förbehållits rikets lagstiftande organ och det i 7 § 1 mom. SjälvstyrelseL ingående stadgandet, att landstingets medlemmar skola väljas genom proportionella val, enligt HD:s uppfattning bör förstås sålunda, att det proportionella valsättet skall förverkligas såsom stadgas i lagen om riksdagsmannaval, vilken såvitt angår landstingsval är att anse som motsvarande rikslag, har landstinget genom att upptaga omförmålda stadganden i landstingsbeslutet överskridit sin lagstiftningsbehörighet." De tekniska omständigheterna kring utövningen av rösträtten var ett tema i ett (odaterat) HD-utlåtande från 1970, som ansluter sig till republikens presidents beslut 4.12.1970.

bestämmelse om rättsförmåga, som kunde anses syfta till skapandet av separat juridisk personlighet eller rättssubjektivitet för centret. I sitt utlåtande anförde högsta domstolen<sup>78</sup> att landskapet med stöd av Sjl 18 § 1 punkten har ovannämnda kompetens men att riket enligt Sjl 27 § 8 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar. HD konstaterade också att riket enligt Sjl 27 § 41 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om andra än i 27 § särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Mot denna bakgrund framförde HD som en allmän princip att om lagtingsbeslutet avser att reglera en myndighet eller en inrättning som lyder under landskapsstyrelsen har landskapet haft behörighet att stifta den landskapslag som Ålands sjösäkerhetscentrum som lagtingsbeslutet gäller. "Om däremot lagtingsbeslutet avser att reglera någon form av inrättning, som har privaträttslig karaktär och som har privaträttsliga egenskaper, har landskapet inte haft behörighet att stifta den landskapslag som lagtingsbeslutet avser." Denna allmänna princip utgör en begränsning av landskapets möjligheter att inrätta särskilda, med stöd av egen rättssubjektivitet fungerande förvaltningsenheter till vilka offentliga uppgifter kunde delegeras med stöd av GL 124 §.<sup>79</sup> HD:s tillämpning av den allmänna principen på Ålands sjösäkerhetscentrum utgår ifrån att sjösäkerhetscentret är underställt landskapsregeringen, att landskapsregeringen svarar för tillsynen och den allmänna ledningen och utvecklingen av verksamheten vid centret och att centrets inkomster och utgifter ingår i landskapsbudgeten. Därtill konstaterar HD att centret enligt 10 § kan sluta avtal inom ramen för sitt uppdrag om inte landskapsstyrelsen beslutar annat och att det av detaljmotiveringarna i landskapsstyrelsens framställning framgår att avtalsmöjligheterna begränsas av centrets budgetramar. "Regleringen som helhet ger således vid handen att centret utgör en myndighet som lyder under landskapsstyrelsen."

Det problematiska i sammanhanget var dock rubriken "Rättsförmåga" i lagtingsbeslutets 10 §. Enligt HD syftar rättsförmåga eller rättskapacitet på "att centret skulle vara en juridisk person eller ett rättssubjekt. Detta kan det inte vara om det är en myndighet som lyder under landskapsstyrelsen." HD konstaterar dock att eftersom det framkommer att centret inte ges ställningen av ett självständigt rättssubjekt reglerar stadgandet emellertid inte frågor i anknytning till privaträttsliga juridiska personer. Därför kunde hänvisningen till rättsförmåga tas in i beslutet. Den gränsdragning som görs i utlåtandet betyder på ett allmänt plan att lagtinget inte har behörighet att genom landskapslag skapa sådana separata offentliga enheter inom den så kallade medelbara offentliga förvaltningen som ges egen rättssubjektivitet genom landskapslag, utan är hänvisat, i den mån landskapet önskar använda sig av enheter inom den medelbara offentliga förvaltningen, att överföra offentliga uppgifter till sådana privaträttsligt organiserade rättssubjekt som redan existerar och som grundats på det sätt som t.ex. föreningslagen (FFS 503/1989) eller

<sup>78</sup> HDu 0219/31.1.2003.

<sup>79</sup> Ett rättssubjekt som i belysning av detta utlåtande inte uppfyller den allmänna principens förutsättningar är Ålands Penningautomatförening, som bildats med stöd av 3.1 § landskapslagen om lotterier (10/1966). Lagrummet konstaterar att tillstånd att hålla penningautomater och andra i lagens 1.3 § avsedda spelordningar mot betalning, att bedriva kasinoverksamhet samt att ordna vadhållning får beviljas offentligrättslig förening som bildats genom landskapsförordning för att bedriva sådan verksamhet. Den landskapsförordning som utfärdats med stöd av detta är landskapsförordning om Ålands Penningautomatförening (56/1993). Enligt förordningens 1 § har Ålands Penningautomatföreningen en hemort och rättsförmåga, vilket tyder på rättssubjektivitet för föreningen. Dess rättssubjektivitet är dock i viss mån begränsad genom att föreningen kan förvärva fast egendom mot vederlag endast med landskapsregeringens tillstånd. Ifall sådant tillstånd meddelas, antecknas den förvärvade fasta egendomen och lagfarten därpå uppenbarligen i föreningens namn.

lagen om stiftelser (FFS 109/1930) föreskriver. Detta torde vara möjligt framför allt med beaktande av Sjl 18 § 27 punkten i detta sammanhang (se avsnitt 5.2.10. nedan).<sup>80</sup> Sådana har dock grundats tidigare, bl.a. Ålands Penningautomatförening och Ålands skogsvårdsförening. Landskapslagen om Ålands skogsvårdsförening (51/2001) antogs av lagtinget år 2001 och lagtingsbeslutet prövades av högsta domstolen. I sitt utlåtande ansåg HD<sup>81</sup> att man genom stiftandet av en ny lag i den gamla lagens ställe velat modernisera regleringen av föreningens verksamhet och skogsvårdsavgiften. Enligt HD har man inte haft för avsikt att förändra själva verksamheten i den förening som grundats med stöd av den tidigare lagen. "Den nya lagen bygger på att det i fortsättningen endast skall kunna finnas en skogsvårdsförening i landskapet till skillnad från den gällande lagen som utgår från att det kan finnas flera föreningar. I praktiken har det dock funnits endast en förening i landskapet." I detta fall ansåg HD alltså det vara möjligt att genom landskapslag reglera en enhet inom den medelbara offentliga förvaltningen, dessutom på ett sätt som inskränkte föreningsfriheten i den form den garanteras i GL 13.2 §. Kanske kan man skilja mellan skapandet av en helt ny enhet inom medelbar offentlig förvaltning (sjösäkerhetscentret), vilket enligt HD inte är möjligt, och omreglering av en existerande "privaträttslig" reglering inom medelbar offentlig förvaltning (skogsvårdsföreningen), vilket enligt HD:s uppfattning kunde ske. Gränsdragningen med avseende på enheter som sjösäkerhetscentret är dock ny och kommer i denna form att i stor utsträckning kringskära lagtingets möjlighet att skapa administrativa särlosningar utanför den egentliga landskapsförvaltningen inom ramen för medelbar offentlig förvaltning (se även avsnitt 8.6. nedan).

Ibland innehåller lagtingsbesluten bestämmelser som avser att skapa sådana uppgifter hos landskapsregeringen underställda myndigheter som egentligen hör till riksmyndigheterna. Detta hände t.ex. i anslutning till lagtingsbeslutet angående polislag för landskapet Åland, som i 34.3 § stadgade att den polisman som utför teknisk avlyssning enligt beslutets 32.1 § utan dröjsmål skall upprätta protokoll över åtgärden och tillställa protokollet landskapsstyrelsen. Däremot stod det i 33.3 § rikets polislag att protokollet i en sådan situation skall tillställas inrikesministeriet som årligen avger en berättelse om teknisk avlyssning till riksdagens justitieombudsman. Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande att det följer härav "att landskapsstyrelsen inte inom ett område som gäller rikets lagstiftningsbehörighet kan ges den uppgift som avses i lagrummet". Den aktuella bestämmelsen i lagtingsbeslutet utgjorde därför en behörighetsöverskridning.

En liknande behörighetsöverskridning genom önskan att genom landskapsmyndigheter administrera ett ärende ingick i lagtingsbeslutet angående landskapslag om fritidsbåtars säkerhet. Samtidigt som lagtingsbeslutet etablerade en del övervaknings- och förvaltningsuppgifter för landskapsstyrelsen ingick i lagtingsbeslutet också en skyldighet för tillsynsmyndigheten en skyldighet att underrätta EG:s kommission om vissa vidtagna åtgärder. Enligt HD:s utlåtande<sup>82</sup> stadgas det om en anmälningsskyldighet med det innehåll som lagtingsbeslutet definierade i skyddsklausulen i 7 artikel EG-direktivet (94/25/EG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar. "Enligt direktivet åligger den skyldighet det nu är fråga om respektive medlemsstat. Meddelandet om åtgärden föranleder ett i direktivet reglerat förfarande, i vilket kommissionen, de övriga medlemsstaterna och en särskild kommitté i vissa fall deltar. Mot denna bakgrund finner Högsta domstolen att den närmare regleringen av

<sup>80</sup> Enligt HDu 19.12.1996 är det möjligt att genom landskapslag med stöd av Sjl 18 § 1 och 27 punkterna överföra beslutanderätt i förvaltningsangelägenheter till organisationer som står utanför den egentliga landskapsförvaltningen.

<sup>81</sup> HDu 1441/16.7.2001.

<sup>82</sup> HDu 2743/28.8.1998.

medlemsstaternas skyldighet att informera EG:s kommission om vidtagna åtgärder är en fråga om förhållandet till utländska makter, beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 4 punkten självstyrelselagen tillkommer riket. Lagtinget har på denna punkt överträtt sin behörighet." Utlåtandet förstärker således den synpunkt som presenteras i avsnitt 6.5.2. nedan enligt vilken bestämmandet av vilken eller vilka nationella myndigheter som kommunicerar med EG-kommissionen är en fråga som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Denna synpunkt har sin begynnelse i HD:s utlåtande om lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om naturvård, där HD konstaterade en behörighetsöverskridning vid utpekandet av landskapsstyrelsen som den förvaltningsmyndighet som å medlemsstatens (Finlands) vägnar skall utföra vissa uppgifter och stå i kontakt med kommissionen. Även i detta utlåtande konstaterade HD att "den omständigheten att en förordning (alltså en EG-förordning – MS) förutsätter att endast en myndighet i varje medlemsstat utses att i förhållande till gemenskaperna bära det primära ansvaret för vissa i förordningen nämnda uppgifter innebär inte att fördelningen av lagstiftningsbehörigheten eller förvaltningsbehörigheten mellan riket och landskapet förändras".<sup>83</sup>

De i grundlagens 2 kapitel uppräknade grundrättigheter som berörs av behörigheten att lagstifta om landskapets organ är främst rättsskyddsbestämmelsen i GL 21 § om envars rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag och garantierna för god förvaltning. Därtill kan man i detta sammanhang nämna 12.2 § om offentlighet och GL 14.3 § om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelaterad verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Hit hör också lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 §, enligt vilken all utövning av offentlig makt skall bygga på lag och lag skall noggrant iakttas i all offentlig verksamhet.

I självstyrelselagen upptas detta behörighetsområde speciellt genom bestämmelsen i Sjl 9.1 § om deltagande i val och valbarhet, som för lagtingsvalens del formuleras som en sär rättighet för de personer som har hembygdsrätt. Europeiska unionen har ingen behörighet att lagstifta inom detta område. Detta behörighetsområde kan illustreras bl.a. av lagtingsordning för landskapet Åland (11/1972), landskapslag om Ålands landskapsstyrelse (42/1971), landskapslagen om Ålands polismyndighet (26/2000), landskapslag om hälso- och sjukvården (60/1993), landskapslag om Ålands sjösäkerhetscentrum (17/2003) och landskapslag om Posten på Åland (39/1992). Därtill har lagtinget utnyttjat sin lagstiftningsbehörighet till att stifta landskapslagstiftning som t.ex. möjliggör att rikets skatteförvaltning sköter uppbörden av kommunalskatten och andra skatter som uppbärs på Åland (se avsnitt 5.2.2.6. nedan). Inom landskapsregeringen hör uppgifter inom detta område med stöd av 3.1 § landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (LFLAF) närmast till kansliavdelningens allmänna byrå och dess administrativa enhet.

<sup>83</sup> HDu 2038/17.6.1998, s. 3.

5.2.2.2. Offentligrättsliga anställningsförhållanden<sup>84</sup>

Enligt Sjl 18 § 2 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda och disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän. Vid utövning av denna del av lagstiftningsbehörigheten kan GL 118 § om ansvar för ämbetsåtgärder aktualiseras, likaså GL 125 § om behörighetsvillkor och utnämningsskäl för tjänster. Detta område påverkas också av GL 18.3 §, som stipulerar att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.

Majoriteten av ledamöterna i högsta domstolen ansåg i ett utlåtande<sup>85</sup> att lagtingsbeslutet om landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet, antagen som blankettlag men med vissa åländska tillägg, höll sig inom ramen för Ålands lagstiftningsbehörighet trots att landskapslagen stipulerade indragning av tjänst som en uppsägningsgrund utan att etablera några förutsättningar för indragning av tjänst. HD konstaterade på ett mycket intressant sätt i sitt sammanhang av abstrakt förhandskontroll av landskapslagens behörighetsgrund att godkännandet av landskapslagen i detta fall inte innebär att varje tillämpning av stadgandet i fråga bör anses vara i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter som föreskrivs i grundlagen. HD skiljer således mellan sin egen förhandsprövning och en konkret prövning av grundrättighetsförenlighet vid tillämpning av lagen i enskilda fall. HD:s minoritet om två justitieråd skulle ha förutsatt mot bakgrunden av GL 18.3 § att de materiella grunderna för ett avskedande och inte bara de formella skall fastställas i lag. Det är intressant att republikens president i sitt beslut av den 10 juli 1998 konstaterade i linje med HD:s uttalande om tillämpning att inte varje tillämpning av 7 § landskapslagen bör anses vara i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter som föreskrivs i grundlagen.

Omständigheter som dessa grundlagsbestämmelser reglerar kan således inverka på ett lagtingsbesluts innehåll. Europeiska unionen har ingen behörighet att lagstifta inom detta område. Lagstiftningsbehörigheten inom detta område har resulterat i bl.a. antagandet av landskapslagen om personalen vid landstingets kansli (34/1978), tjänstemannalag för landskapet Åland (61/1987) och landskapslag om tjänstekollektivavtal (22/1978). Förvaltningsuppgifter inom detta område sköts, med utgångspunkt i 14.3 § LFLAF, närmast av finansavdelningens avtals- och pensionsbyrå.

<sup>84</sup> Detta område nämns och/eller behandlas i HDu 2037/17.6.1998, HDu 0219/31.1.2003 och HDu 0042/12.1.2001.

<sup>85</sup> HDu 2037/17.6.1998.

## 5.2.2.3. Pensionsskydd

Enligt Sjl 18 § 2a punkten hör det till lagtingets behörighetsområde att lagstifta om arbetspensionskydd för landskapets anställda<sup>86</sup> och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet. Detta behörighetsområde aktualiserar inga direkta grundrättighetsfrågor, förutom möjligen GL 19 § om social trygghet. Europeiska unionen har inte behörighet att lagstifta inom detta område. Lagstiftning som antagits inom detta behörighetsområde utgörs bl.a. av landskapslag om pension för ledamot av Ålands landskapsstyrelse (47/1969), landskapslag om familjepension efter ledamot av Ålands landskapsstyrelse (48/1969) och landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner (4/1997). Enligt LFLAF 14.3 § är det främst finansavdelningens avtals- och pensionsbyrå som sköter om verkställigheten av lagstiftning inom detta område.

## 5.2.2.4. Landskapets kännetecken

Till landskapets lagstiftningsbehörighet räknas enligt Sjl 18 § 3 punkten ärenden som rör landskapets flagga<sup>87</sup> och vapen och deras användning<sup>88</sup> i landskapet, användningen av landskapets flagga på landskapets fartyg samt på handelsfartyg och

<sup>86</sup> Enligt RP 43/1996, s. 8, anses som landskapsanställda även anställda vid landskapsstyrelsen underlydande myndigheter och inrättningar, såsom Ålands hälso- och sjukvård och Posten på Åland, kortvarigt anställda, kanslipersonal vid lagtinget och den personal (lex. delegationssekreterare) som är knuten till Ålands delegation i Nordiska rådet.

<sup>87</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag aktualiserades frågan om landskapet Ålands flagga i HDu 6.6.1952 med anledning av landskapslagen angående landskapet Ålands flagga av den 22 mars 1952: "Den flagga, som medelst förevarande landstingsbeslut fastställts att utgöra landskapet Ålands flagga, företer så stora likheter med konungariket Sveriges flagga, att en förväxling inte är utesluten. Detta kunde under vissa förhållanden medföra en missuppfattning om landskapet Ålands statsrättsliga ställning och sålunda beröra rikets yttre säkerhet." Utlåtandet är sällsynt i och med att grunden för presidentens vetorätt utövad genom beslut av den 27 juni 1952 härmed utgjordes av att landskapslagen berörde rikets utrikespolitiska förhållanden och yttre säkerhet.

<sup>88</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag prövades landskapslagen av den 9 december 1953 angående användningen av landskapet Ålands flagga av högsta domstolen i HDu 15.3.1954. Domstolen anförde att man i det granskning underkastade landstingsbeslutet genom att omnämna av staten, landskapet, kommun eller annat offentlig-rättsligt samfund anordnade tillfällen "strävat till att definiera, vad med orden 'offentliga tillfällen' i självstyrelselagen bör förstås. Landstingets tolkning motsvarar dock inte det, som i vår lagstiftning redan före stiftandet av självstyrelselagen förstås med offentliga tillfällen, utan är den, såsom jämväl av Ålandsdelegationen uti sitt i saken avgivna utlåtande framhållit, alltför snäv." Landskapslagen föreskrev också att landskapets flagga skulle hissas användas även på statens byggnader. HD fann att eftersom rikets dåvarande reglering om användningen av flagga "måste anses förutsätta, att på byggnad, som inrymmer statens ämbetsverk eller inrättning, endast rikets flagga får hissas, kan följaktligen inte i landskapslag bestämmas, att jämväl landskapets flagga kommer till användning på statens i landskapet belägna byggnader". En liknande frågeställning ingick i HDu 30.3.1976 angående landskapslagen om Ålands självstyrelsedag: "Landstinget måste anses berättigat att bestämma och ge föreskrifter även om högtidsflaggning enligt internationellt bruk på landskapet tillhöriga fartyg. Härom stadgas i landstingsbeslutet 4 § 2 mom. Detta stadgande har emellertid utsträckt att gälla även alla övriga i landskapet hemmahörande fartyg. Sådan flaggning som icke avser riketsflaggan eller landskapet Ålands flagga har icke förutsatts i SjstL. Med tillämpning av de grundsats 11 och 13 §§ SjstL innehåller måste sagda angelägenhet jämlikt 11 § 2 mom. 20 punkten SjstL hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. Landstinget har alltså på denna punkt överskridit sin behörighet."



fiske-, fritids- och andra jämförbara farkoster som har hemort i landskapet. I lagrummet ingår också ett förbud mot inskränkning av statliga ämbetsverks och inrättningsars samt enskildas rätt att använda rikets flagga. Detta behörighetsområde kan i princip aktualisera spörsmål kring yttrandefrihet enligt GL 12.1 § och kring privatliv och hemfrid enligt GL 10.1 §. Europeiska unionen har inte behörighet att lagstifta inom detta område. Den landskapslagstiftning som uppstått inom detta område innefattar landskapslagen om Ålands flagga (41/1992),<sup>89</sup> landskapslagen angående landskaps- och kommunalvapen i landskapet Åland (19/1951) och landskapslag angående sigill för självstyrelsemyndigheterna samt landskapsförvaltningen underlydande ämbetsverk och tjänstemän ävensom kommunala myndigheter i landskapet Åland (11/1952). Vem som sköter till detta område hörande förvaltningsuppgifter är inte helt klart uttryckt, men det verkar med stöd av LFLAF 2.1 § som om kansliavdelningens allmänna byrå hade ansvar för dessa angelägenheter.

Eftersom 1 § landskapslagen om Ålands flagga (41/1992) konstaterar att Ålands flagga är en symbol för landskapets självstyrelse, är det i detta sammanhang motiverat att kort kommentera den åländska flaggans eventuella rättsverkningar utanför det enbart symboliska.

En stats nationella flagga är ett uttryck för statens suveränitet, och i en del internationella sammanhang förses statens flagga med vissa rättsverkningar. Detta är fallet framför allt med avseende på fartyg i internationell trafik, vilka enligt För-  
enta Nationernas havsrättskonvention bör föra den stats flagg där fartyget är registrerat.<sup>90</sup> Flaggstatens skyldigheter inbegriper då t.ex. jurisdiktion enligt nationell rätt över sådant fartyg som för dess flagg samt över dess befälhavare och manskap samt skyldighet att vidta vissa säkerhetsåtgärder med avseende på fartyg enligt MARPOL- och SOLAS-konventionerna. Till registrering i en stats fartygsregister kopplas således också en del folkrättsliga skyldigheter som staten bör uppfylla. Sammanfattningsvis kunde man säga att ett fartyg som rör sig utanför flaggstatens jurisdiktion för med sig flaggstatens rättsordning ombord.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Se även landskapsförordning om riktlinjer för Ålands flaggas färger (15/2004).

<sup>90</sup> Enligt artikel 92 i För-  
enta Nationernas havsrättskonvention (FördrS 50/1996, FFS 525/1996) skall ett fartyg på det fria havet segla under endast en stats flagg och vara underkastade denna stats exklusiva jurisdiktion på det fria havet utom i undantagsfall, varom uttryckligen stadgas i internationella fördrag eller i havsrättskonventionen. Därtill skall varje stat enligt artikel 91 i havsrättskonventionen fastställa villkoren för att dess nationalitet skall tillerkännas fartyg, villkoren för fartygs registrering inom statens territorium och villkoren för rätten att föra statens flagg. Fartyget har således den stats nationalitet vars flagg de äger rätt att föra. Dessutom måste det föreligga ett verkligt samband mellan staten och fartyget.

<sup>91</sup> Se även SL 1:1 § och SL 1:2 §, vilka gäller brott som begåtts i Finland och brott som har anknytning till finska fartyg. SL 1:2 § förutsätter att på brott som begåtts på finska fartyg tillämpas finsk lag. Hänvisningen till finsk lag torde kunna betyda både rikslag och landskapslag. I praktiken är det inom straffrättens område i de flesta fallen fråga om tillämpning av rikets straffbestämmelser.

Det torde vara möjligt för en stat att definiera även andra flaggor än den ena officiella flaggan som en i havsrättskonventionen avsedd statsflagg,<sup>92</sup> men läget med avseende på landskapet Ålands flagga är något oklart i detta avseende. Den tidigare självstyrelselagen, 1951 självstyrelselag, innehöll i detta hänseende i viss mån klarare regler. Samtidigt som 13.1 § 20 punkten i 1951 års självstyrelselag etablerade lagstiftningsbehörighet för landskapet med avseende på "landskapets vapen och flagga samt dessas användning, dock så, att användning av riketsflaggan ej må genom landskapslag begränsas", var lagens 11.2 § 2 punkten relativt specifik i sin fokusering på rikets flagga som den suveränitetsbärande flaggan, när den stipulerade att riket hade lagstiftningsbehörighet med avseende på "Finlands vapen och flagga samt användningen av riketsflaggan å statens och landskapets offentliga byggnader och vid offentliga tillfällen samt såsom sjöfarts- och handelsflagga". Det verkar som om riksdagen, när den stiftade 1951 års självstyrelselag, inte avsett att knyta till den åländska flaggan några sådana rättsverkningar som man traditionellt förbundit med flaggstatens kännetecken.

Den gällande självstyrelselagen är mindre specifik i sin reglering av lagstiftningsbehörigheten med tanke på rikets flagga och anger i Sjl 27 § 5 punkten att riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om rikets flagga och vapen samt deras användning med de undantag som nämns i Sjl 18 § 3 punkten. I detta sistnämnda lagrum ges lagtinget i sin tur en mera specifik lagstiftningsbehörighet med avseende på landskapets flagga (se ovan) så att den även omfattar handelsfartyg som har hemort i landskapet. Jämfört med 1951 års självstyrelselag antar 1991 års självstyrelselag därmed en nästan omvänd position, i varje fall vad gäller flaggan på handelsfartyg i internationell trafik. Enligt förarbeten till självstyrelselagen verkar detta också ha varit avsikten: efter konstaterandet av att riket har lagstiftningsbehörighet med avseende på förhållandet till utländska makter och handelssjöfart konstateras det i anslutning till landskapets behörighet inom området för landskapets kännetecken att "landskapsflaggan som sjöfartsflagga i internationella sammanhang är att betrakta såsom en med Finlands flagga jämförbar flagga. Riksmyndigheterna skall underrätta övriga nationer om detta i enlighet med internationellt bruk."<sup>93</sup>

Självstyrelsemyndigheterna initierade en korrespondens med rikets myndigheter om flaggärendet under 1992, dvs. kring tidpunkten för ikraftträdandet av

<sup>92</sup> Enligt RP 73/1990, ss. 32 och 34, verkar det som om Danmark genom nationell lagstiftning definierat den färiska och den grönländska flaggan som statsflagg som skall föras på handelsfartyg registrerade i någotdera autonoma området och att Danmark dessutom informerat andra stater om detta arrangemang. En sådan informationsskyldighet hänvisas till också i Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 103.

<sup>93</sup> RP 73/1990, s. 64. Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, ss. 63 f., 172, var avsikten i början av beredningen av självstyrelselagsreformen uppenbarligen att begränsa användningen av Ålands flagga inom handelssjöfarten till handelsfartyg som har hemort i landskapet och som idkar regelbunden linjetrafik mellan Finland och Sverige. Den gällande bestämmelsen innehåller emellertid inte denna regionala begränsning.

självstyrelselagen och meddelade genom ett brev av Ålands landskapsstyrelse<sup>94</sup> till trafikministeriet att Ålands flagga är att betrakta som en med Finlands flagga jämförbar flagga när det gäller sjöfart i internationella sammanhang. Samtidigt hänvisades till förarbetena till självstyrelselagen som motivering till varför riksmyndigheterna skall, i enlighet med internationellt bruk, underrätta övriga nationer om detta ärende. Utrikesministeriet företog till följd av korrespondensen i mars 1993 en distribution av ett allmänt brev till finska utrikesbeskickningar i vilket ministeriet redogjorde för bl.a. användningen av Ålands flagga på fartyg. Beskickningarna ombads samtidigt informera beskickningslandets myndigheter om ärendet.<sup>95</sup> Till detta allmänna brev bifogades landskapslagen om Ålands flagga och landskapsstyrelsens ovannämnda brev. Ett meddelande om Ålands flagga har således gjorts av finska staten i förhållande till tredje länder redan långt innan havsrättskonventionens ratificering, och flaggan används också i praktiken i viss utsträckning på handels- och passagerarfartyg i utlandstrafik.

Ett finskt fartygs nationalitet regleras i sjölagens (FFS 674/1994) 1 §, enligt vilken ett fartyg är finskt och berättigat att föra finsk flagg, om det till mer än sextionedelar ägs av finska medborgare eller finska juridiska personer. Dessutom bestäms i sjölagens 2 § att ett finskt fartyg som används i handelssjöfart skall vara infört i fartygsregistret enligt fartygsregisterlagen (FFS 512/1993). Vid registrering kan ägaren som fartygets hemort ange någon finsk hamnort. Fartyg som har hemort på Åland införs i fartygsregistret i det registerområde som landskapet Åland enligt fartygsregisterlagens 4.1 § utgör och där länsstyrelsen i landskapet Åland fungerar som registermyndighet. Sådana åländska fartyg som har hemort på Åland hör alltså till Finlands statliga fartygsregister, men registerförs hos registermyndigheten på Åland.<sup>96</sup>

I 4.2 § lagen om Finlands flagga (FFS 380/1978) föreskrivs att ett finskt fartygs nationalitetsbeteckning är nationalflaggan. En motsvarande åländsk bestämmelse ingår i 3.2 § landskapslagen om Ålands flagga (41/1992), där det konstateras att ett fartyg som har hemort i landskapet i enlighet med sjölagen har rätt att använda flaggan som sjöfarts- och handelsflagga. Samtidigt som Finlands nationalflagga är den flagg till vilken vissa suveränitetsdimensioner och rättsverkningar genom registrering kopplas i internationell handelssjöfart så har alltså lagtinget enligt självstyrelselagen behörighet att lagstifta om användning av landskapets flagga på landskapets fartyg samt på handelsfartyg och fiske-, fritids- och därmed jämförbara farkoster som har hemort i landskapet, vilket också skett.

<sup>94</sup> Brev av Ålands landskapsstyrelse Nr 687 Kd1, 30.12.1992, undertecknat av lantrådet Ragnar Erlandsson och byråchefen Pia Rothberg-Olofsson, med landskapslagen om Ålands flagga som bilaga.

<sup>95</sup> Ulkoasiainministeriö/oikeudellinen osasto, yleiskirje Nro OIK-5, 3.3.1993.

<sup>96</sup> Landskapet Åland har inget fartygsregister, utan lagstiftningsbehörigheten hör till denna del till riket, men SjöL 29.2 § gör det möjligt att genom vanlig lagstiftning överföra lagstiftningsbehörighet med avseende på fartygsregister från riket, vilket inte ägt rum (se avsnitt 5.1.4. ovan).

Det förefaller således som om regleringen av flaggans rättsverkningar var något oklar. Med stöd av havsrättskonventionen, såsom den är införlivad i den finländska rättsordningen med lagtingets bifall av år 1996 till lagen om införlivande av havsrättskonventionen,<sup>97</sup> sjölagen och lagen om Finlands flagga verkar det som om rättsverkningarna endast skulle kopplas till fartyg som för Finlands nationella flagga.<sup>98</sup> Självstyrelselagen öppnar i sin tur möjligheten för en sådan tolkning att man genom en åländsk lagstiftningsbehörighet inom detta område även kan skapa rättsverkningar för Ålands flagga och identifiera den som en sådan statsflagg som kan användas i handelssjöfart som yttre nationalitetsidentifikation.<sup>99</sup> Om rättsordningen kan anses följa med flaggan och då lagstiftningsbehörigheten mellan riket och Åland (och således även rättsordningen) är delad, skulle man kunna tänka sig att lagtinget har rätt att med stöd av SjöL 18 § 3 punkten föreskriva regler som gäller på handelsfartyg med hemort i landskapet och som för Åländsk flagg. Även om flaggan är det synliga beviset för fartygets nationstillhörighet, utgörs den egentliga utgångspunkten för rättsordningen på fartyget av registreringsorten, dvs. fartygets hemort.

Detta är utgångspunkten i landskapslagen om lotterier (10/1966), som i 1.5 § konstaterar att angående föranstaltande av lotteri ombord på passagerarfartyg, vilka har hemort i landskapet såsom i sjölagen stadgas, gäller vad som stadgas i denna lag, dvs. landskapslagen om lotterier. Eftersom lotterier enligt lagens 3 § endast kan ordnas av en offentligrättslig förening som bildats genom landskapsförordning och som fått tillstånd för lotteriverksamhet, blir lotteriverksamheten på fartyg med hemort på Åland beroende av bestämmelsen i 1.1 § landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet. Enligt förordningsbestämmelsen omfattar Penningautomatföreningens verksamhetsområde landskapet Åland samt fartyg vilka enligt sjölagen har hemort i landskapet. Utgångspunkten är densamma i landskapslagen om förströelseautomater (67/1976), som i 1.2 § konstaterar att angående förströelseautomater ombord på passagerarfartyg, vilka har hemort i landskapet såsom i sjölagen stadgas, gäller vad i denna

<sup>97</sup> Ålands lagtings beslut nr 60/1996 om godkännande av vissa bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention och i avtalet om genomförande av del XI i den.

<sup>98</sup> Eftersom lagtingets bifallsbeslut med avseende på havsrättskonventionen enligt lagtingsbeslutet nr 60/1996 betyder att konventionen "träder i kraft i landskapet Åland till de delar den ovan nämnda konventionen faller inom landskapets behörighet", kunde man tänka sig att lagtinget genom bifallsbeslutet godkänt en begränsning av sin möjlighet att inom ramen för sin behörighet anta regler om användning av Ålands flagga på handelsfartyg med hemort på Åland till förmån för användning av rikets flagga på dylika fartyg. Flaggfrågan verkar dock inte ha diskuterats under plenumbehandlingen i lagtinget, där framställningen godkändes utan omröstning enligt SjöL 59.2 §, inte heller i lagutskottet under ärendets beredning. Se Ålands lagtings stenografiska protokoll, vårsessionen 1996, Band I och II. Se även LuB 13/1995-1996. Det förefaller osannolikt att lagtinget genom införlivning av havsrättskonventionen önskat begränsa sin egen behörighet inom området för landskapets kännetecken, men formellt sett kan en sådan rättslig konsekvens möjligen läsas in i bifallsbeslutet.

<sup>99</sup> Vid oklarheter om fartygs nationalitet i förhållande till tredje stat avgörs frågan i sista hand genom det nationalitetscertifikat som ett handelsfartyg skall ha med stöd av sjölagens 1:3 § och fartygsregisterlagens 6 § och som bestyrker fartygets registrering hos registermyndigheten, i Finland hos sjöfartsstyrelsen eller hos länsstyrelsen i landskapet Åland.

lag, dvs. landskapslagen om förströelseautomater, är stadgat. Tillstånd att för allmänheten tillhandahålla förströelseautomater kan enligt lagens 2 § endast ges åt Ålands Penningautomatförening. En sådan utgångspunkt kan man skönja även i tobakslagen för landskapet Åland (64/1997), som i 2.3 § föreskriver att det ombord på i landskapet hemmahörande fartyg som i huvudsak färdas i internationell trafik och som regelbundet används i passagerartrafik inte får säljas tobaksprodukter i automat. Dessutom föreskrivs i tobakslagens 3 § att reklam för tobaksprodukter på Åland är förbjuden, men samtidigt föreskrivs om ett undantag bl.a. för åländska fartyg så att förbudet av tobaksreklam inte gäller tryckalster som tillhandahålls ombord på i landskapet hemmahörande fartyg som huvudsakligen färdas i internationell trafik.<sup>100</sup> Det är också intressant att i detta sammanhang notera, att de inskränkningar i näringsfriheten som införs genom SjL 11 § och landskapslagen om rätt att utöva näring (47/1996) inte tillämpas enligt den sistnämnda lagens 1.2 § ombord på fartyg som är registrerade i landskapet och som huvudsakligen färdas i internationell trafik. I detta specifika sammanhang har lagtinget skapat ett undantag till inskränkningarna i näringsfriheten och återställt den näringsfrihet som gäller enligt GL 18.1 § (se avsnitt 5.2.8.1. nedan).

Eftersom dessa bestämmelser passerat den behörighetskontroll som republikens president utövar tillsammans med Ålandsdelegationen och högsta domstolen bör man kunna anse att kopplandet genom landskapslag och hänvisning till hemort av rättsverkningar till Ålands flagga är möjligt. Ålands flagga uppfattas således inte endast som en symbol för landskapets självstyrelse, utan kan även anses få vissa rättsverkningar åtminstone inom området för sjöfart med utgångspunkt i fartygets hemort och registreringsort. Fartyg med hemort på Åland och som därför valt att använda Ålands flagga för således samtidigt med sig tillämpliga delar av Ålands rättsordning.<sup>101</sup> Trots att Finland vid ratifikation av havsrättskonventionen inte i förhållande till andra konventionsparter förklarat eller meddelat något om Ålands flaggas ställning<sup>102</sup> så bör Ålands flagga i handelssjöfart dock uppfattas som finska statens flagg i den mening som havsrättskonventionens artikel 92 avser. Den Ålands flagga som man kan se på handelsfartyg är således egentligen Fin-

<sup>100</sup> För att nämna ett exempel på en lag som inte utnyttjat möjligheten att koppla åländska landskapslagens rättsverkningar till fartyg med Ålands flagga är landskapslagen om lagtingsval och kommunalval som, i motsats till vad 9 § och 46.2 § i rikets vallag (FFS 714/1998) föreskriver att finska fartyg som befinner sig utomlands utgör förhandsröstningsställen där röstberättigade kan utöva sin rösträtt, upprättar ett system med brevröstning (se ovan, avsnitt 3.2.2.). Även andra lagstiftningsområden kunde tänkas upprätta olika regler eller privilegier för fartyg som för åländsk flagga.

<sup>101</sup> Detta antyds omvänt och i något kryptiskt i sammanhanget även i Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 119, där det anförs att om åländska fartyg använder rikets flagga som sjöfartsflagga skall rikets lagstiftning tillämpas.

<sup>102</sup> Förordning om ikraftträdande av Förenta Nationernas havsrättskonvention och av avtalet om genomförande av del XI i den samt av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och i avtalet (FFS 525/1996, FördrS 50/1996). Förordningens 2 § med förklaringar och meddelanden innehåller inget omnämnande av Ålands flagga. Förmodligen har man utgått ifrån att den ovannämnda informationsspridningen år 1992 till finska beskickningar och vidare till de berörda länderna varit tillräcklig och gäller även efter ratificeringen av havsrättskonventionen.

lands flagga, eller omvänt, den statsflagg som havsrättskonventionens artikel 92 avser är för Finlands del antingen Finlands flagga eller Ålands flagga. För personer ombord betyder ett handelsfartyg med hemort på Åland och som kanske också för Ålands flagga att där kan tillämpas både Finlands och Ålands rättsordning. För att undvika missförstånd om tillämplig lagstiftning borde valmöjligheten med avseende på användning av Finlands eller Ålands flagga på ett fartyg med åländsk hemort dock avlägsnas så att fartyg med åländsk hemort alltid skulle använda Ålands flagga.

Det som fortfarande är oklart i sammanhanget är att tillämpningen av åländsk lagstiftning på handelsfartyg inte verkar vara komplett utan beroende av speciella bestämmelser i landskapslagstiftningen som utsträcker lagstiftningens verkningar till handelsfartygen, varvid man förefaller utgå från det att den finska lagstiftningen äger tillämplighet i de fall där den åländska lagen inte meddelar om avvikande bestämmelser. Därtill har situationen påverkats av hänvisningen till den territoriella tillämpligheten av den åländska lagstiftningen så, att den i vissa fall tillämpats ombord på fartyg endast när fartyget befunnit sig inom området för den åländska territoriella jurisdiktionen. Det har bl.a. kunnat anses att i trafik mellan Åbo och Stockholm har ett handelsfartyg med registreringsort på Åland t.ex. med avseende på tillämpliga straffbestämmelser bytt behörighetsområde mellan Åland och riket när det passerar landskapsgränsen i Skiftet. Förutsebarheten med avseende på lagstiftningens innehåll och tillämplighet är inte heller i detta fall den bästa möjliga. Behörighetsfördelningen är kanske inte helt fullständigt genomförd på fartyg som har hemort på Åland, och fördelningens genomförande borde kanske därför förtydligas på lämpligt sätt i lagstiftning.

#### 5.2.2.5. Kommunalförvaltning<sup>103</sup>

Den åländska lagstiftningsbehörigheten omfattar enligt SjL 18 § 4 punkten kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare (se avsnitt 8.4. nedan). På samma sätt som ovan i anslutning till behörigheten att reglera landskapets organ aktualiserar denna del av lagtingets behörighet främst rättsskyddsbestämmelsen i GL 21 § om envars rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag och garantierna för god förvaltning. Därtill kan man i detta sammanhang nämna 12.2 § om offentlighet och GL 14.3 § om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv,

<sup>103</sup> Detta område nämns och/eller behandlas i HDu 2231/9.9.2003, HDu 3253/29.12.2003, HDu 2742/28.8.1998, HDu 18.1.1995.

men i ännu större grad GL 14.2 § om rösträtt och rätt till inflytande på kommunal nivå, som fungerar i anslutning till GL 121 § om kommunal självstyrelse. Hit hör igen också lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 §, enligt vilken all utövning av offentlig makt skall bygga på lag och lag skall noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Detta område påverkas också av GL 18.3 §, som stipulerar att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Inom ramen för de för ålänningarna garanterade särrättigheterna har deltagande i val och valbarhet enligt SjL 9.1 § utgjort ett område för utövning av landskapets lagstiftningsbehörighet, men med stöd av hänvisningen genom SjL 9.2 § till SjL 67 § har lagtinget fått en särskild behörighetsgrund för utvidgandet av rösträtt och valbarhet inom området för kommunalval.

Europeiska unionen har inte lagstiftningsbehörighet inom detta område annat än i förhållande till kommunalval (se avsnitt 3.4. ovan). Exempel på landskapslagstiftning inom detta område omfattar kommunallag för landskapet Åland (73/1997), landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän (24/2004) och landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (76/1997). Administrativa enheten inom kansliavdelningens allmänna byrå förefaller ha ansvar för verkställigheten av ärenden som hör till detta uppgiftsområde.

#### 5.2.2.6. Skatte- och avgiftsbehörighet<sup>104</sup>

Med stöd av SjL 18 § 5 punkten har lagtinget även rätt att stifta lag om vissa skatter, nämligen om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter.

Till den del som Ålands skattekompetens gäller kommunalskatten utgörs grunden för skatteuttaget av GL 121.3 § som tillerkänner kommunerna en uttrycklig beskattningsrätt. Lagrummets första sats formulerar beskattningsrättigheten på ett rättighetsspråk och man kan t.o.m. anse att denna rättighet blir en subjektiv rättighet för de olika kommunerna. På detta sätt kunde beskattningsrätten tänkas vara verksam i två olika riktningar. För det första kan kommunens beskattningsrätt uppfattas som en möjlighet att bestämma om kommunalskattens storlek. I denna utformning riktar sig beskattningsrätten gentemot kommunens invånare (se nedan). För det andra kan kommunens grundlagsfästa beskattningsrätt anses rikta sig gentemot landskapet. Eftersom grundlagen i detta sammanhang använder sig av rättighetsspråk, är det möjligt att fråga sig om denna rätt kan hävdas gentemot landskapet Åland t.ex. inför en domstol i sådana fall där en kommun av någon anledning anser att dess beskattningsrätt kränkts. En dylik tolkning ter sig emellertid ganska

<sup>104</sup> HDu 1.7.1994.

långtgående och de mera naturliga konsekvenserna av en kommunal beskattningsrätt torde främst rikta sig gentemot lagstiftaren i det skede när sådan lagstiftning antas som gäller skatter och framför allt sådana skatter som kommunerna uppbär. Den fråga som inställer sig vid stiftandet av landskapslagstiftning inom kommunalskattens område är således huruvida landskapslagen är förenlig med kommunens grundlagsfästa beskattningsrätt.

Kommunalbeskattningen förutsätts av andra satsen i GL 121.3 § ske med stöd av lag. Det lagförbehåll som lagrummet innehåller påför lagtinget en skyldighet att genom lag utfärda bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd. Till grunderna för skattskyldigheten hör bl.a. att bestämma vilken eller vilka skatter kommunen skall få uppbära. Kommunen har alltså med stöd av sin självstyrelse inte rätt att grunda vilka skatter som helst, utan det är lagstiftarens sak att definiera de skatter som kommunen får uppbära. Dylika skatter utgörs t.ex. av skatten på inkomst, fastighetsskatt och hundskatt. Därtill har lagtinget antagit bl.a. landskapslagen om kommunalskatt på näringsverksamhet (42/1993), landskapslagen om kommunalskatt för gårdsbruk (41/1993), landskapslagen om kommunalbeskattning av redaribolag och redare (45/1984), landskapslagen om kommunalbeskattning av samfund i anslutning till tonnagebeskattningen (15/2003), landskapslagen om kommunalskatt för begränsat skattskyldig (12/1973) och landskapslagen om kommunalbeskattning av delägare i utländska bassamfund (54/1995).<sup>105</sup> I och med att lagtinget kan stifta skattelagar för de ovannämnda skatteslagen kan lagtinget också genom landskapslag anta särskilda bestämmelser om olika undantag, skattelättnader och avdrag, vilket också är fallet inom ramen för flera av de ovannämnda speciella landskapslagarna om kommunalbeskattning.

Lagtingsbeslutet om landskapslagen angående tillämpning vid kommunalbeskattningen av lagen om gottgörelse för bolagsskatt föranledde en prövning vid HD och ett utlåtande.<sup>106</sup> Systemet med gottgörelse för bolagsskatt förutsatte att man säkerställer att bolaget, i detta fall mera specifikt försäkringsbolag som uppfattades som s.k. captivebolag, faktiskt betalar ett skattebelopp som minst motsvarar gottgörelsen. Av den anledningen kunde ett eventuellt bristande belopp påföras bolaget såsom inkomstskatt (kompletterings-skatt), vilken fördelas mellan staten, kommunerna och församlingarna och vilken ursprungligen uppfattades som en statsskatt. Frågan var här om kompletteringskatten skulle uppfattas som ett sådant skatteslag som hörde till rikets lagstiftningsbehörighet och vars bestämmelser kunde för vinnande av enhetlighet intas i landskapslag eller om skatten hörde till kommunalskattens område på ett sätt som möjliggjorde en lägre skattesats för captivebolagen för den andel av kompletteringskatten som skulle tillfalla kommunen. HD stannade för den förstnämnda tolkningen: "Kompletteringskattens storlek är beroende av inkomstskattens minimibelopp. Enligt lagtingsbeslutet skulle minimibeloppet

<sup>105</sup> Enligt Handbok i personbeskattning för 2004, s. 827, finns det utöver kommunalskattelagen ca 30 olika lagar på Åland som reglerar kommunalbeskattningen.

<sup>106</sup> HDu 1.7.1994.

pet för ifrågavarande försäkringsbolag vara mindre än vad rikslagen förutsätter. Lagtingsbeslutet överensstämmer således inte i sak med rikslagens stadganden och lagtinget har därför överskridit sin lagstiftningsbehörighet." Åland kunde alltså inte självständigt disponera över den andel av kompletteringskatten som möjligen skulle tillfalla någon åländsk kommun och på det sätt genom en lägre skattesats försöka locka försäkringsbolag till Åland.

Sådana generella avdrag som landskapslagstiftningen innehåller har utgjorts av bl.a. allmänt avdrag,<sup>107</sup> sjukdomskostnadsavdrag, studieavdrag och resekostnadsavdrag samt avdrag för investeringsreserveringar, bostadshusreserveringar och studielån.<sup>108</sup> Dyliga avdrag är relevanta främst inom ramen för kommunalbeskattningen, men kan naturligtvis skapas även för annan skattelagstiftning som lagtinget stiftat. Om man tar som utgångspunkt en medianinkomsttagares förvärvsinkomster under ett skatteår så kan man anta att det är möjligt för lagtinget att påverka en sådan persons skatter i relativt stor utsträckning, kanske ända upp till 60 %.<sup>109</sup> Eftersom lagtinget med stöd av sin lagstiftningsbehörighet inom skatteområ-

<sup>107</sup> Det allmänna avdraget om 5 % har avskaffats från och med skatteåret 2004.

<sup>108</sup> Om avdragen i den åländska kommunalbeskattningen med avseende på fysiska personer, se Handbok i personbeskattning för 2004 (Skattestyrelsens publikation 43 R 04. Skattestyrelsen: Helsingfors, 2004), s. 827. Se även Ålands landskapsregerings beslut angående grunder för beräkning av den hyreskostnad som avses i resekostnadsavdraget (44/2004) och Ålands landskapsregerings beslut angående beskattningsgrunder för år 2004 (43/2004).

<sup>109</sup> Om man som utgångspunkt tar en förvärvsarbetande persons inkomster under skatteåret 2004 i Mariehamn och antar att hans eller hennes månadsinkomst är 2000 euro, blir årsinkomsten sammanlagt 24000 euro. Det totala skatteuttaget blir då knappa 25 %. Kommunalbeskattningen i Mariehamn är 16,5 % och kyrkoskatten 1,15 %. Till den del av skatter som lagtinget inte kontrollerar inom ramen för sin skattekompetens hör den statliga inkomstskatten (1969 €), kyrkoskatten (276 €) och de olika socialförsäkrings- och pensionsavgifterna (1524 €), vilka sammanlagt uppgår till 3769 €. Den andel av medelinkomsttagarens skatter som lagtinget kontrollerar inom ramen för sin skattekompetens utgörs i detta fall av kommunalbeskattning om 3960 €. Av den sammanlagda skatten som en medelinkomsttagare (eller egentligen en medianinkomsttagare som är 16 år eller äldre) betalade under skatteåret 2004 lyder således 51,2 % under lagtingets lagstiftningsbehörighet. Denna andel varierar naturligtvis från år till år beroende hurdana lagstiftningsbeslut om t.ex. avdrag rikets och landskapets lagstiftare fattar. Denna andel varierar givetvis också mellan olika åländska kommuner med avseende på den kommunalbeskattning som fullmäktige fastställer och med avseende på den kyrkoskatt som församlingarna fastställer. Ytterligare varierar denna andel beroende på förvärvsinkomstens storlek. Ju större inkomster, desto större andel av rikets lagstiftningsbehörighet inom skattelagstiftningens område är det som individen underlyder, men ju mindre inkomster, desto större andel av landskapets lagstiftningsbehörighet är det som individen underlyder. Enskilda näringsidkare beskattas i princip på samma sätt som vanliga löntagare. För jämförelsens skull kan nämnas att det i USA veterligen förhåller sig så att beskattningen sker upp till 80 % med stöd av federal skattelagstiftning, medan delstatsskattelagstiftning svarar för drygt 20 %. I Tyskland är förhållandet enligt uppgift ännu mera till federationens fördel. Däremot torde inkomstbeskattningen på Färöarna vara helt (100 %) inom ramen för det färiska lagtingets lagstiftningsbehörighet. För de företagens del där det blir fråga om samfundsskattning ser beskattningsprofilens fördelning mellan landskapet Åland och riket annorlunda ut. Företagen betalar inkomstskatt på vinsten så att skatten består av tre delar, statsskatt, kommunalbeskattning och kyrkoskatt. Lagtinget har lagstiftningsbehörighet inom ramen för kommunalbeskattningen, och om man som utgångspunkt antar ett företag inom byggnadsbranschen som uteslutande har verksamhet på Åland och som under skatteåret 2004 gjort en vinst, dvs. en beskattningsbar inkomst om 100000 euro, uppgår den sammanlagda skatten med 29 % samfundsskattesats till 29000 euro. Av denna skatt består med stöd av 12 § lagen om skatteredovisning (FFS 532/1998) 22750,50 euro (78,45 %) av statsskatt, 5727,50 euro (19,75 %) av kommunalbeskattning och 522 euro (1,80 %) av kyrkoskatt. Av det totala samfundsskatteuttaget på Åland baserar sig således 19,75 % på lagtingets lagstiftningsbehörighet, men denna andel kunde lagtinget i princip låta variera så att den kommunala andelen rent av kunde avskaffas på Åland. Detta har lagtinget dock inte gjort, utan har i praktiken följt den skattesats som gäller för kommunerna i riket. Enligt 15 § lagen om skatteredovisning skall

det i teorin kunde åstadkomma t.ex. en mycket låg kommunalbeskattning, kan man säga att Åland juridiskt sett har en relativt omfattande skattekompetens. Den existerande skattekompetensen kan i själva verket anses innehålla en del möjligheter till egen åländsk profilering men alla möjligheterna har kanske inte utnyttjats. Utöver avdragsbestämmelser har lagtinget med stöd av sin behörighet inom området för kommunalbeskattning även stiftat lagstiftning angående skattelättnader, bl.a. inom området för främjande av produktions- och turistföretagsverksamhet, sjöfarten och allmännyttiga samfund som bedriver samhällsrelaterad betydelsefull verksamhet. Därtill har lagtinget antagit lagstiftning om särskilda kommunalbeskattningar (se ovan) som dock samtidigt i vissa fall förefaller utgöra bestämmelser som närmar sig området för näringsbeskattning (se nedan).

Sammantaget verkar området för den åländska kommunalbeskattningens vara förhållandevis stort och täcka några fler områden än motsvarande lagstiftning i riket.<sup>110</sup> Det är en annan sak om man med hänsyn till finansieringen av de offentliga utgifterna och framför allt de kommunala utgifterna kan fullt ut utnyttja skattebehörigheten.<sup>111</sup> Möjligen kan man skönja en aningen mera "liberal" beskattning av skattskyldiga på Åland i jämförelse med riket och en åtminstone till synes kreativ användning av skattebehörigheten.<sup>112</sup> Synen på denna fråga varierar dock.

Hänvisningen i GL 121.3 § till de skattskyldigas rättsskydd kan dock föranleda en kommentar i detta sammanhang. Eftersom rättskipning enligt Sjl 27 § hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet, kan man anse att de skattskyldigas rättsskydd egentligen är ett område där rikets bestämmelser gäller. I själva verket innehåller kommunalbeskattningens 1 § en komplicerad hänvisning till rikets inkomstskattelag genom vilken bestämmelserna om ändringssökande införs i åländsk lagstiftning. Det vore dock önskvärt att i landskapslagstiftningen angående kommunala skatter inkludera uttryckliga bestämmelser om det rättsskydd som rikslagstift-

samfundsskatter som tillkommer kommunerna i landskapet Åland redovisas separat från övriga samfundsskatter. Den kommunala andelen av den åländska samfundsskatten förblir således på Åland.

<sup>110</sup> Orsaken till detta kan vara att åländsk skattelagstiftning i regel följer rikets skattelagstiftning, men när t.ex. vissa avdragsformer avskaffats i riket kan de ha blivit kvar i landskapet med stöd av landskapslagstiftningen. Se även Andersson 2001, s. 74, som anser att de åländska kommunalbeskattningarna i allt väsentligt överensstämmer med rikets kommunalbeskattning.

<sup>111</sup> I princip utgör det i avsnitt 4.4.2. ovan beskrivna avräkningsbeloppet, landskapsandelarna till kommunerna och genom landskapslag etablerade skatteavdrag samt kommunalbeskattningen var för sig delar av en helhet där delarna och deras proportionella förhållande inom helheten kontinuerligt påverkar varandra. Denna offentliga ekonomins kretslopp är en komplicerad ekvation som inte medger fullständig frihet att genom lagstiftning inom skattebehörigheten anta vilka regler eller undantag som helst.

<sup>112</sup> Se även Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter, 2004, s. 116–118, där det bl.a. konstateras att "kommunalbeskattningen på Åland hör till de lägsta i Finland", att "landskapet under åren 1999–2003 kunnat genomföra överföringar till de på Åland bosatta via ett extra avdrag i kommunalbeskattningen som landskapet kompenserat kommunerna för" och att den "snabba utvecklingen av statens inkomster och utökad beslutanderätt i vissa ekonomiska frågor har inneburit att Åland har fått ett större utrymme för en (utgiftsdriven) näringspolitik samtidigt som man indirekt kunnat bidra till en minskad skattebörda ute i de åländska kommunerna".

ningen meddelar inom skatteområdet för att säkerställa att kravet på bestämmelser i GL 121.3 § om de skattskyldigas rättsskydd uppfylls.<sup>113</sup>

Bestämmelsen i GL 121.3 § liknar GL 81.1 § om statsskatt, dock med den skillnaden att man för kommunalskattens del med hänvisning till kommunernas självstyrelse inte kräver att kommunalskattens storlek skall bestämmas genom lag. Det som GL 121.3 § i stället inför är ett krav på bestämmelser om hur skatten bestäms. Varje kommun har således enligt grundlagen rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag. Den åländska kommunallagens 66 § formulerar utgångspunkten för den praktiska utövningen av den kommunala beskattningsrätten genom att bestämma att fullmäktige senast i samband med att budgeten antas skall besluta om kommunens inkomstskattesats och om grunderna för övriga kommunala skatter. Den inkomstskattesats som avses utgör med stöd av 1 § kommunalskattelag för landskapet Åland (37/1993) och genom dess hänvisning till rikets inkomstskattelag (FFS 1535/1992) den uttaxering per skattöre som fysiska personer och dödsbon skall för sin inkomst betala till kommunen. Varje euro av den beskattningsbara inkomsten motsvarar då ett skattöre. Uttaxeringen per skattöre har varierat mellan olika åländska kommuner och låg t.ex. under år 2004 mellan 16,00 % och 18,50 % (se förteckning över kommunernas och församlingarnas inkomstskattesatser år 2004 (FFS 1269)).

Landskapets kommunalskattelag föreskriver i 1b § en skattskyldighet för samfund genom att stipulera att ett samfund som har hemort i landskapet är skyldigt att betala kommunalskatt för inkomst som har förvärvats i landskapet och anorstädes. Enligt samma lagrum är samfund med hemort i riket och utländska samfund samfundsskattskyldiga på Åland för inkomst som har förvärvats i landskapet. Kommunalskattelagens 4 § fastställde för skatteåret 2005 som samfunds och samfällda förmånens skattesats i kommunalbeskattningen 5,7278 % på den beskattningsbara inkomsten, men denna skattesats har varit betydligt högre, såsom i slutet av 1990-talet, då den var 11,20 %.<sup>114</sup> Samtidigt fastställs i lagens 4a § en lägre kommunalskatteprocent för vissa försäkringsaktiebolag. Även samfundsskatten regleras således genom en åländsk skattelag och dess intäkter förblir på Åland.

Enligt fastighetsskattelag för landskapet Åland (15/1993) bestämmer kommunfullmäktige årligen på förhand och på sätt som fastslås i rikets fastighetsskattelag (FFS 654/1992) storleken av kommunens fastighetsskatteprocentsatser och fastställer samtidigt uttaxeringen per skattöre för finansåret. Den åländska fastighetsskattelagens 2 § föreskriver att skatteprocentsatsen kan vara som lägst 0,00 % och högst 0,90 %. Med stöd av 1.1 § landskapslagen om hundskatt (77/1981) beslutar kommunfullmäktige om den årliga hundskattens belopp, som enligt lagen

<sup>113</sup> En sådan hänvisning till rikets bestämmelser om ändringssökande i skatteärenden ingår i landskapsskattelagens (58/1993) 11 §.

<sup>114</sup> Handbok i personbeskattning för 2004, s. 828.

(47/2002) dock inte får överstiga 25 euro. Kommunfullmäktige kan dock också med stöd av lagens 1.2 § besluta att hundskatt inte skall betalas i kommunen.

Utöver kommunalskatter kan landskapet Åland alltså lagstifta om tilläggs-skatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt om landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter. Den skattetagare som identifieras i SjL 18 § 5 punkten för dessa skatters del är således landskapet Åland, inte kommunerna. Det är skäl att påpeka att de landskapsskatter som på Åland kan påföras faller utanför grundlagens bestämmelser om statsskatt och kommunalskatt men uppbörderna av landskapsskatt bör naturligtvis verkställas med utgångspunkt i lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 § och med beaktande av begränsningen i SjL 21.1 § av möjligheten att genom landskapsförordning reglera omständigheter som gäller individers rättigheter eller skyldigheter. Beslut om påförande av landskapsskatt förutsätter därför att det existerar tillräckligt specifik lagstiftning om landskapsskatt med stöd av vilken de enskilda beskattningsbesluten kan fattas.<sup>115</sup>

Med stöd av SjL 18 § 5 punkten har lagtinget stiftat en landskapsskattelag (58/1993) som i 2 § skapar en skattskyldighet för fysiska personer och dödsbon inför landskapet. Denna skattskyldighet gäller dessa personers förvärvsinkomst, och med förvärvsinkomst avses sådana inkomster som rikets inkomstskattelag (FFS 1535/1992) definierar som förvärvsinkomst. Med landskapsskatt avses således tilläggs-skatt på den förvärvsinkomst som allmänt beskattas i hela landet. Skattesatsen inom ramen för landskapsskatten är 3,5 enligt lagens 5 §. Den som landskapsskatt beskattningsbara förvärvsinkomsten beräknas på samma grunder som den beskattningsbara inkomsten vid kommunalbeskattningen, dvs. enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen för landskapet Åland. Någon landskapsskatt enligt denna lagstiftning har dock aldrig uppburits, och landskapsskattelagen förutsätter i själva verket i lagens 12.1 § att lagtinget genom en separat landskapslag bestämmer när landskapsskatt för första gången skall uppbäras. Lagstiftning om någon tillfällig extra inkomstskatt existerar inte för närvarande och sådan tillfällig extra inkomstskatt har veterligen inte uppburits tidigare.<sup>116</sup>

Vad som skall avses med sådan närings-skatt som tillkommer landskapet är oklart.<sup>117</sup> Frågan kan betraktas ur riksdagens och lagtingets perspektiv. Den oklarhet om begreppet närings-skatt som råder kritiserades av riksdagens grundlagsut-

<sup>115</sup> Detta är också utgångspunkten i förarbetena till självstyrelselagen av år 1990, alltså ca tio år innan Finlands grundlag trädde i kraft (RP 73/1990, s. 65): "Förslaget innebär en ändring jämfört med 23 § 3 mom. i den gällande lagen såtillvida, att samtliga beslut skall antas i form av landskapslagar."

<sup>116</sup> Det kunde i princip anses råda ett slags parallellitet mellan landskapets möjlighet att uppbära landskapsskatt eller tillfällig extra inkomstskatt enligt SjL 18 § 5 punkten å ena sidan och extra anslag enligt SjL 48 § och särskilda bidrag enligt SjL 51 § å andra sidan, varvid valet mellan att använda sig av landskapets skattekompetens eller de två särskilda formerna för överföring från statsbudgeten också kunde vara politiskt till sin karaktär, inte endast ekonomiskt.

<sup>117</sup> Se även Jyränki 2000, ss. 56–59, 66, som verkar dra en tämligen klar slutsats om vad som avses med en närings-skatt.

skott redan innan den gällande självstyrelselagen trätt i kraft.<sup>118</sup> Enligt grundlagsutskottets uppfattning avses med en näringskatt en sådan skatt på avkastningen från näringsverksamheten som motsvarar de näringskatter som uppbars t.ex. på 1800-talet och ännu på 1920-talet, när den första självstyrelselagen gällde (t.ex. lanthandlandes näringsavgift, näringskatt för apoteksprivilegier, avgift från guld- och silverfyndigheter, skatt på bank- och försäkringsrörelse och skatt för utskänkning av brännvin). I det sammanhang där riksdagen stiftade lagen om reseskatt (FFS 3/1992) gick skiljelinjen så att med näringskatt avsågs en skatt som syftade till att beskatta avkastningen för näringsverksamheten hårdare än genom den allmänna inkomstskatten, medan grundlagsutskottet med andra skatter, i detta fall en särskild konsumtionsskatt, avsåg en skatt som syftade till att belägga service i form av flyg- och båtresor med skatt. Utskottet framförde att det kännetecknande för en konsumtionsskatt är att det är varu- eller serviceproducenten som är skattskyldig och att skattebördan drabbar köparen i och med att skatten ingår i priset. Eftersom det med tanke på reseskatt inte var fråga om en sådan näringskatt som lagtinget enligt självstyrelselagen skulle besluta om, hörde ärendet till riksdagens behörighetsområde, varmed den kunde anta den ifrågavarande lagen.<sup>119</sup>

En något liknande gränsdragning ingick i behandlingen av förslaget till lotteriskattelag, där grundlagsutskottet konstaterade att det var fråga om en skatt på avkastningen av lotterier eller vinsternas sammanlagda värde.<sup>120</sup> Till den delen som förslaget gällde skatt på avkastning av lotterier kunde skatten enligt grundlagsutskottet anses formellt sett hänföra sig till avkastningen från näringsverksamhet. Eftersom lotterivinster inte enligt förslaget skulle betraktas som skattepliktig inkomst för vinsttagaren, blev lotteriskatten i verkligheten en skatt som för vinsttagarens del ersätter inkomstskatten. Trots att lotteriskatten tekniskt sett skulle uträknas på ett sätt som påminde om en näringskatt, producerade lotteriskattens ersättande syfte uppenbarligen den tolkningen att det inte var fråga om en näringskatt där Ålands lagting hade lagstiftningsbehörighet, utan en annan allmän skatt som riksdagen var behörig att lagstifta om även för Ålands vidkommande.

Området för rikets lagstiftningsbehörighet med avseende på skatter som ur självstyrelselagens perspektiv kunde uppfattas som näringskatter inom ramen för lagtingets behörighet uppfattas mot denna bakgrund tämligen vidsträckt. Ur lagtingets perspektiv verkar denna vidsträcka tolkning av rikets lagstiftningsbehörighet lämna endast ett relativt snävt utrymme för landskapslagstiftning om näringskatter,<sup>121</sup> åtminstone vad gäller de praktiska möjligheterna att t.ex. belägga lotte-

<sup>118</sup> GrUU 5/1991. Se även GrUU 9/1992.

<sup>119</sup> Se dock avvikande åsikt av utskottsledamoten Gunnar Jansson, som drog den slutsatsen att lagen om reseskatt med stöd av fastställelsematerialet för en åländsk näringskatt i landskapslagen om resandeavgift (83/1974) skulle anses vara en näringskatt.

<sup>120</sup> GrUU 9/1992.

<sup>121</sup> Det har t.o.m. ansetts att sådana näringskatter som inte förekommer i riket inte tidigare stiftats på Åland. Se Andersson 2001, s. 75. De olika specifika kommunalskatterna genom vilka olika näringar påförts kommunalskatt förfaller dock åtminstone delvis kvalificera detta konstaterande. Se även Jääskinen 2003, s. 42, som anför att begreppet

rier med näringskatt.<sup>122</sup> Den behörighetsprövning som Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president företagit inom detta område antyder emellertid att ett område för en åländsk näringskattlagstiftning trots allt existerar. Inom detta område stiftades nämligen en landskapslag om resandeavgift (83/1974) som påförde den som idkar regelbunden passagerartrafik med fartyg mellan en utländsk hamn och en hamn i landskapet en skyldighet att betala näringskatt till landskapet i form av en resandeavgift. Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande om lagen att den är att anse som en i självstyrelselagen avsedd näringskatt vars stiftande hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet och för vilken skattskyldigheten gäller redare. "Skattskyldigheten skulle gälla även redare med hemvist utanför landskapet Åland. Regelbunden transport av passagerare till åländska hamnar kan dock, med beaktande av de särskilda förhållandena vid idkande av persontrafik, anses hava sådan anknytning till landskapet Åland, att skattskyldighet bör kunna åläggas även den som icke driver näring inom landskapet."<sup>123</sup> Vad gäller resandeavgift i landskapet Åland och reseskatt i riket har alltså tolkningarna mellan riksdagen och lagtinget varit olika: enligt riksdagens och grundlagsutskottets tolkning är reseskatten en konsumtionsskatt där lagstiftningsbehörigheten hör till riket, medan landskapet och högsta domstolen åtminstone år 1974 tolkade resandeavgiften som en näringskatt (trots att den betecknades som en avgift) som kunde stiftas av landskapets lagstiftare.<sup>124</sup> Riksdagens och lagtingets uppfattning om vad en näringskatt är behöver alltså inte sammanfalla,<sup>125</sup> och lagtinget kan tillsammans med organen för behörighetsprövning, främst högsta domstolen, tänkas ha utvecklat och kunna vidareutveckla en egen definition av näringskatt.

Landskapet uppbar också en apoteksavgift som enligt Andersson kunde betecknas som en näringskatt.<sup>126</sup> Apoteksavgiften uppbars med stöd av landskapslagen om apoteksavgift i landskapet Åland (6/1947) och dess belopp fastställs i enlighet med apotekets omsättning.<sup>127</sup> Även skogsvårdsavgiften, som enligt gängse uppfattning är en avgift av skattenatur, kunde anses vara en näringskatt. Skogsvårdsavgiften bestäms nämligen av skogsvårdsföreningen för ett år i sänder och

näringskatt inte är entydigt och att självstyrelselagen på denna punkt "tillmätts ett snävt innehåll i de praktiska tolkningarna".

<sup>122</sup> Se även 7.2 § kommunalskattelagen för landskapet Åland, som föreskriver att Ålands penningautomatförening inte är skyldig att betala kommunalskatt, dvs. samfundsskatt.

<sup>123</sup> HDu 2498/7.11.1974.

<sup>124</sup> Genom ändring (45/2002) av 3 § landskapslagen om resandeavgift har lagtinget fastslagit att avgiften uppbars mellan den 31 mars och den 1 oktober till ett belopp som inte får överstiga 34 cent per passagerare.

<sup>125</sup> Detta gäller enligt förarbetena tydligen inte endast näringskatten utan också nöjesskatten (RP 73/1990, s. 65): "Likaså kan lagtinget stifta lagar om närings- och nöjesskatter. Till denna del föreslås det att den nuvarande terminologin i självstyrelselagen bibehålls trots de ändringar som har skett och kan komma att ske i rikslagstiftningen." Rikets lagstiftare definierar alltså inte vid stiftandet av skattelagstiftning i riket på ett för Ålands lagstiftare bindande sätt vad som skall avses med självstyrelselagens hänvisning till närings- och nöjesskatt.

<sup>126</sup> Andersson 2001, s. 75.

<sup>127</sup> Se Ålands landskapsstyrelsens beslut om justering av eurobeloppen för apoteksavgift i de olika omsättningsgrupperna samt för apoteksavgiften vid omsättningens nedre gräns i enlighet med 2 § landskapslag om apoteksavgift i landskapet Åland (17/2004).

uppbärs med stöd av 10 § landskapslagen om skogsvårdsföreningar med 2–6 procent av nettoavkastningen från skogsmarken (om skogsvårdsavgiftens ställning som skatt eller avgift, se HD-utlåtandet nedan). Eftersom det är uttryckligen avkastningen som beskattas, bör även skogsvårdsavgiften anses vara en näringskatt. Trots att området för åländsk näringskattelagstiftning kan förefalla oklart och samtidigt tämligen begränsat bör man också ta i betraktande att lagtinget inom området för kommunalskatt identifierat flera näringar som skattskyldiga.

Vad som skall avses med sådan nöjesskatt som tillkommer landskapet är också oklart.<sup>128</sup> Enligt grundlagsutskottets uppfattning, som uttrycktes i anslutning till stiftandet av lotteriskattelag,<sup>129</sup> har nöjesskatten uppenbarligen aldrig blivit ett lika hävdvunnet begrepp som näringskatten. "Med nöjesskatt har närmast avsetts en skatt som skall betalas på inträdesbiljetter till nöjestillställningar. I vidare bemärkelse har med en nöjesskatt också avsetts skatt på biografreställningar."<sup>130</sup> Historiskt sett har även beskattningen av lotterier uppfattats som en sådan nöjesskatt som landskapet enligt grundlagsutskottet haft rätt att lagstifta om. Eftersom det i sammanhanget behandlade lotteriskatteförslaget gick ut på att ersätta vinsttagarens inkomstskatt med lotteriskatt, kunde inte skatten på lotterier i detta fall likställas med sådana i självstyrelselagen avsedda nöjesskatter som landskapet har behörighet att lagstifta om. Det fanns således inga hinder att stifta en sådan rikslag om lotteriskatt som även ägde giltighet på Ålands område. Samtidigt betydde detta naturligtvis att landskapets möjligheter att stifta en näringskatt med avseende på lotterier och vinster i dessa uttömdes i praktiken även om den teoretiska möjligheten fortfarande existerar.

Med avgifter avses normalt erläggandet av penningprestationer som vederlag för olika tjänster.<sup>131</sup> Landskapet har rätt att med stöd av Sjl 18 § 5 punkten och Sjl 44.3 § lagstifta om grunderna för avgifter för landskapet och om avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen, vilket i kombination med kravet i Sjl 21.1 § om att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall in gå i lag bör anses betyda att myndigheterna inte godtyckligt kan bestämma olika avgifters storlek, utan att bestämmelser om grunderna för avgifter skall ingå i lag. Den lagstiftningsbehörighet som självstyrelselagen skapar för avgifters del har lett till stiftandet av en allmän landskapslag om grunderna för avgifter till landskapet (27/1993), som definierar vilka prestationer av landskapets myndigheter som är avgiftsbelagda och vilka som är befriade från avgift. Lagen gäller dock inte landskapets affärsverk eller fonder. De så kallade offentligrättsliga prestationerna skall enligt lagens

<sup>128</sup> Se även Jyränki 2000, ss. 59–60, 66, som verkar dra en tämligen klar slutsats om vad som skall avses med en nöjesskatt.

<sup>129</sup> GrUU 9/1992.

<sup>130</sup> GrUU 9/1992. Landskapslagen om biografiskatt (65/1977) upphävdes från och med 1994. Enligt Ls. framst. 5/1993–94 var biografiskatten en skatt som inbringade till landskapet ca 20000 mark årligen.

<sup>131</sup> Se Suksi 2002, ss. 225–227. Detta område nämns eller behandlas även i HDu 0386/25.2.2003, HDu 0219/31.1.2003, HDu 1441/16.7.2001, HDu 2743/28.8.1998, HDu 17.8.1993, HDu 18.5.1993.

4.1 § i princip beläggas med avgift så att full kostnadstäckning uppnås, medan priserna på andra prestationer än de som nämns i 4 § bestäms enligt lagens 5 § enligt företagsekonomiska grunder. Det är landskapsregeringen som beslutar vilka prestationer som är avgiftsbelagda och fastställer storleken på avgifterna.

I sitt utlåtande om lagtingsbeslutet angående landskapslagen om fritidsbåtar, givet innan ikraftträdandet av ändringen till Sjl 21.1 § år 2004, framförde högsta domstolen<sup>132</sup> att det i GL 81.2 § ställs ett krav att bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifterna för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Samtidigt konstaterade HD att landskapet har behörighet med stöd av Sjl 18 § 5 punkten att lagstifta om grunderna för avgifter till landskapet samtidigt som det med stöd av Sjl 44.3 § ankommer på lagtinget att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen. Sammantaget anser HD detta innebära att även landskapet måste reglera grunderna om avgifter på lagnivå, och dessutom sammanfattar HD sitt utlåtande till denna del genom att konstatera, att grunderna för vissa i lagtingsbeslutet avsedda särskilda avgifter därför inte blivit reglerade i lag, såsom förutsätts, utan har lämnats till landskapsstyrelsens prövning, varmed lagtinget på denna punkt överskridit sin behörighet. Med beaktande av att GL 81.2 § endast gäller statliga avgifter är det dock mycket tveksamt om denna grundlagsbestämmelse alls skall tillmätas någon betydelse i detta sammanhang (se avsnitt 10.1.2. nedan). I stället kunde man som grund för utövning av offentlig makt genom individuella avgiftsbeslut anföra lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 §, men i det fallet förblir grunden för reglering mera öppen än vad som fallet vore om GL 81.2 § gällde i sammanhanget. Med hänvisning till GL 2.3 § kunde man säga att landskapets förvaltningsmyndigheter inte på ett giltigt och för den enskilda personen förpliktande sätt kunde påföra en avgift utan att lagtinget etablerat en grund i landskapslag för beslutet. Sedan 1 juni 2004 förutsätter även lagregleringsprincipen i Sjl 21.1 § att grunderna för individens skyldighet att erlagga avgifter utfärdas i lag.

HD har emellertid tidigare, år 1993, hänvisat till allmänna statsförfattningsrättsliga principer vid bedömning av behörighetsgrunden för avgifter. HD noterade i sitt utlåtande<sup>133</sup> angående Ålands statistik- och utredningsbyrå att direktionen för ÅSUB gavs rätt att besluta om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna. "Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt kommunerna tillkommande skatter. I 44 §, som gäller landskapets budget, ingår en hänvisning till 18 § 5 punkten. Dessa lagrum ger enligt självstyrelselagens förarbeten uttryck för den i 61 och 62 §§ regeringsformen ingående allmänna principen, enligt vilken om skatt samt om grunderna för avgifter för myndigheters prestationer skall stadgas genom lag. Då lagtingsbeslutet medger direktionen rätt att fritt bestämma om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna har lagtinget på denna punkt överskridit sin behörighet." HD rekommenderade med stöd av detta att bestämmelsen om avgifter skulle förordnas att förfalla. Den gällande grundlagen och självstyrelselagen efter ändringarna år 2004 kan anses innehålla tillräckliga allmänna principer för denna slutsats, men GL 81.2 § gäller uttryckligen endast statliga avgifter och torde inte bli tillämplig i detta sammanhang.

<sup>132</sup> HDu 0386/25.2.2003.

<sup>133</sup> HDu 18.5.1993.



Tolkningen av vad som avses med en avgift till landskapet närmade sig sina yttre gränser när högsta domstolen prövade lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om Ålands skogsvårdsförening. I sitt utlåtande ansåg HD<sup>134</sup> att systemet med att uppbära skogsvårdsavgift för att finansiera den skogsvårdsfrämjande verksamhet som avdelats skogsvårdsföreningarna har blivit inarbetat både i landskapet och i riket, men att lagstiftningsbehörigheten med avseende på den gamla landskapslagens bestämmelser om skogsvårdsavgift inte varit föremål för särskild prövning. "Systemet går ut på att penningströmmarna hålls inom skogsvårdssektorn och kommer skogsägarna som kollektiv till godo. Samhället gagnas av detta arrangemang blott indirekt men i så hög grad att det finns fullgoda skäl till att trygga systemets fortbestånd genom lagstiftning. Finansieringen av främjandet av skogsvården kan således uppfattas såsom en självfinansiering av verksamheten som tryggas genom tvingande reglering." Det intressanta i sammanhanget är att grunden för lagstiftningen verkar utgöras av SjL 18 § 15 och 18 punkten om skogsbruk respektive tillvaratagande av skogsmaks produktionsförmåga samtidigt som HD konstaterar att regleringen av skogsvårdsavgiften är en förutsättning för att det skogsvårdsfrämjande systemet skall fungera. Det problem som skymtar i sammanhanget är att landskapet enligt SjL 18 § 5 punkten har behörighet att lagstifta landskapet tillkommande skatter av olika slag och om grunderna för avgifter till landskapet samtidigt som man ur det aktuella lagtingsbeslutet kan sluta sig till att det inte är landskapet i organisatoriskt eller budgetärt hänseende utan Ålands skogsvårdsförening som är mottagare för skogsvårdsavgiften. HD framförde att riksdagens grundlagsutskott i samband med riksdagsbehandlingen av lagen om skogsvårdsföreningar (FFS 534/1998) ansett att skogsvårdsavgiften är av skattenatur.

Härmed verkar HD anse att skogsvårdsavgiften inte utgör en avgift av det slag som avses i SjL 18 § 5 punkten, utan att det är fråga om en skatt. "Trots att det är fråga om en avgift av skattenatur förefaller det som klart att skogsvård inte är en uppgift som tillkommer det allmänna. Då man skall ta ställning till huruvida landskapet eller riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om avgifter förefaller det som mera relevant att beakta skogsvårdsavgiftens samhälleliga ställning som helhet än att utgå från frågeställningen om skogsvårdsavgiften skall betraktas som skatt eller ej. Den skogsvårdsfrämjande verksamheten kommer enligt vad som ovan beskrivits direkt skogsägarna till godo och härvid är sättet att trygga att betalningarna inflyter av en underordnad betydelse med tanke på systemet som helhet även om tryggandet i sig är en förutsättning för att systemet skall fungera." HD verkar således i detta specifika fall ha velat undvika en exakt tolkning av SjL 18 § 5 punkten. Samtidigt som reglering av skogsvårdsavgiften konstaterades höra till landskapets lagstiftningsbehörighet ansåg HD dock att "avgiftens skattelikhanda drag medför dock att regleringen av den förutsätter exakthet så att grundlagens krav tillfredsställs". Vilka dessa krav är framgår inte av det aktuella HD-utlåtandet, men man kan förmoda att HD här hänvisar till GL 81.2 § om statsskatt, vilket diskuterades ovan.

Europeiska unionen har inte behörighet att lagstifta inom området för Ålands skattekompetens, men till den delen den åländska skattekompetensen utnyttjas på ett sätt som resulterar i skattelättnader kan lagtingets behörighet kollidera med artikel 87 EGF om förbud av statsstöd. Dessutom bör det påpekas att Åland genom artikel 2 i protokoll 2 om Åland är undantaget den skatteharmonisering som EU eftersträ-

<sup>134</sup> HDu 1441/16.7.2001.

var inom området för indirekt beskattning. Där gäller för Ålands del med avseende på mervärdesskatt för närvarande rikets skattelagstiftning, dock med en del specialbestämmelser som med utgångspunkt i Ålandsprotokollet likställer Åland med tredje land i förhållande till Finland.<sup>135</sup>

Åland har inte upprättat någon egen skatteuppbördsmyndighet. I stället sköts den åländska skatteuppbörden med avseende på kommunalskatter och den eventuella landskapsskatten och andra möjliga skatter av rikets skatteförvaltning med stöd av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om beskattningsförfarande (38/1997), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om förskottsuppbörd (32/1997) och landskapsskattelagen. Denna landskapslagstiftning torde egentligen ha tillkommit med stöd av SjL 18 § 1 punkten. Finansavdelningens allmänna byrå har med stöd av LFLAF 14.1 § ansvar över verkställigheten av lagstiftning inom detta behörighetsområde.<sup>136</sup>

#### 5.2.2.7. Statistik<sup>137</sup>

Genom landskapslag kan, enligt SjL 18 § 24 punkten etableras bestämmelser om statistik om förhållandena i landskapet.<sup>138</sup> Denna behörighetsgrund kan föranleda grundrättighetsfrågor inom området för skydd för privatlivet (GL 10 §) samt yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §).

Däremot uppkom en behörighetsfråga med anledning av de avgifter som direktionen för Ålands statistik- och utredningsbyrå kunde fastställa. HD noterade i sitt utlåtande<sup>139</sup> att direktionen gavs rätt att besluta om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna. "Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt kommunerna tillkommande skatter. I 44 §, som gäller landskapets budget, ingår en hänvisning till 18 § 5 punkten. Dessa lagrum ger enligt självstyrelselagens förarbeten uttryck för den i 61 och 62 §§ regeringsformen ingående allmänna principen, enligt vilken om skatt samt om grunderna för avgifter för myndigheters prestationer skall stadgas genom lag. Då lagtingsbeslutet medger direktionen rätt att fritt bestämma om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna har lag-

<sup>135</sup> Se lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (FFS 1266/1996). Lagen har den praktiska konsekvensen att en skattegräns etableras mellan landskapet Åland och Finland i fråga om mervärdesskatt och acciser. Se även Skattegränsutredning 2004, *passim*; Jääskinen 2003, ss. 19–22.

<sup>136</sup> Enligt en överenskommelseförordning, förordningen om verkställandet av kommunalbeskattningen i landskapet Åland (72/1997, FFS 860/1997), 2.2 §, svarar landskapet för de kostnader som orsakas av särdrag i lagstiftningen om kommunalbeskattning i landskapet i enlighet med vad landskapsstyrelsen och skattestyrelsen överenskommer. En överenskommelse skall årligen ingås om landskapets kostnadsansvar under därpå följande kalenderår.

<sup>137</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 18.5.1993.

<sup>138</sup> Enligt RP 73/1990, s. 69, innebär denna behörighet en rätt för lagtinget att stadga om sanktioner ifall sådana uppgifter som är nödvändiga för statistikväsendet inte lämnas.

<sup>139</sup> HDu 18.5.1993.

tinget på denna punkt överskridit sin behörighet." HD rekommenderade med stöd av detta att bestämmelsen om avgifter skulle förordnas att förfalla.

Europeiska unionen har med stöd av artikel 285 EGF lagstiftningskompetens inom detta område på ett sätt som, beroende av ministerrådets beslut, leder till en skyldighet för den åländska statistikförvaltningen att bidra med uppgifter till gemenskapsstatistiken. Uppgifter i anslutning till statistik som behörighetsområde har inte utskrivits klart i bestämmelserna om landskapsregeringens allmänna förvaltning och olika avdelningar har uppgifter i anslutning till detta område. Däremot finns det en specifik statistiklag för landskapet Åland (42/1994) som identifierar Ålands statistik- och utredningsbyrå som den centrala statistikmyndigheten och därtill en landskapslag om Ålands statistik- och utredningsbyrå (116/1993) som upprättar denna myndighet som en separat myndighet.

### 5.2.3. Utövning av tvång

#### 5.2.3.1. Allmän ordning och säkerhet<sup>140</sup>

Landskapet har, med utgångspunkt i Sjl 18 § 6 punkten, lagstiftningsbehörighet inom området för allmän ordning och säkerhet och inom brand- och räddningsväsendet. För området av allmän ordning och säkerhet gäller dock vissa undantag med tanke på ärenden som ingår i Sjl 27 § 27, 34 och 35 punkten och som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Dessa undantag rör skjutvapen och skjutförolyckheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen, ordningsmaktens verksamhet för trygghet av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Enligt högsta domstolen är lagstiftningsbehörigheten inom detta område med stöd av självstyrelselagen således att uppfatta som delad.<sup>141</sup>

Inom området för allmän ordning och säkerhet regleras polisverksamheten i landskapet genom en överenskommelseförordning, nämligen förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (118/1998; FFS 828/1998). Enligt överenskommelseförordningens 1.2 § skall landskapets polis upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen, om inte något annat bestäms i lag eller förordning. Genom stadgandet är landskapets polis berättigad att sköta förundersökning av brott som enligt Sjl 27 § 23 punkten hör till rikets behörighet.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 1339/22.06.2000, HDu 2742/28.8.1998, HDu 28.6.1993.

<sup>141</sup> HDu 1339/22.6.2000, s. 1.

<sup>142</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag uppdrogs behörighetsgränsen på detta sätt bl.a. för förundersökning och åtal eftergifts del redan i HDu 6.4.1970.

Vid behandlingen av lagtingets beslut om antagande av polislag för landskapet Åland ingick en regel om att landskapsstyrelsen kan, med beaktande av den ovannämnda överenskommelseförordningen, ge en tjänsteman befogenheter att göra förundersökning för undersökning av brott som har anknytning till tjänstemannens eget förvaltningsområde och som särskilt nämns i förordnandet i vilket befogenheten ges. Högsta domstolen hänvisade till rikets polislag, enligt vars 8.2 § endast inrikesministeriet kan ge en tjänsteman befogenheter att göra förundersökning för undersökning av brott som har anknytning till hans eget förvaltningsområde. Med stöd av detta ansåg högsta domstolen i sitt utlåtande<sup>143</sup> att landskapsstyrelsen inte inom ett område som gäller rikets lagstiftningsbehörighet kan ges den rättighet som avses i lagrummet. Högsta domstolen ansåg att lagstiftningsbeslutet i detta avseende utgör en behörighetsöverskridning, men det är sannolikt att en bestämmelse om förundersökning i sådana fall vid behov kunde intas i en överenskommelseförordning. I samma lagtingsbeslut ingick en bestämmelse enligt vilken information som behövs för att få "visshet om att en person är tillförlitlig ur säkerhetssynpunkt" i behövlig omfattning lämnas även till privat sammanslutning eller person. I jämförelse med motsvarande stadgande i rikslag ansåg HD att rikslagens formulering är snävare och ger sålunda en mindre omfattande befogenhet till polisen. "På grund av att lagtingsbeslutet går utöver rikslagens formulering innebär det en behörighetsöverskridning till den del beslutet gäller undantag från tystnadsplikten beträffande polisiära uppgifter som enligt 27 § 34 punkten självstyrelselagen har hänförs till rikets behörighet."

De grundläggande rättigheter som denna behörighetsgrund för lagtinget verkar beröra utgörs av åtminstone GL 6 § om jämlikhet, GL 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, GL 8 § med den straffrättsliga legalitetsprincipen, GL 9 § om rörelsefrihet, GL 10 § angående skydd för privatlivet, GL 12.1 § om yttrandefrihet, GL 13 § om mötes- och föreningsfrihet och GL 21 § om rättsskydd. Europeiska unionen förefaller inte ha någon direkt lagstiftningsbehörighet inom området för allmän ordning och säkerhet.<sup>144</sup> Däremot kan EU:s regelverk ha en indirekt verkan på den åländska lagstiftningsbehörigheten inom området för allmän ordning och säkerhet.

Detta framgår t.ex. av HD:s utlåtande om lagtingsbeslutet om antagande av polislag för landskapet Åland.<sup>145</sup> HD konstaterade att lagtingsbeslutets 31 § innehåller regler för hur en främmande stats polisman kan utföra observationer på Åland. "Stadgandet innehåller en hänvisning till 40 och 41 artiklarna i tillämpningskonventionen till Schengenavtalet om gradvist avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna vilka bestämmer förutsättningarna för en fortsatt observation. Vidare stadgas i 31 § lagtingsbeslutet att till den del stadgandet berör rikets polis gäller vad som bestäms i rikslagstiftningen. Enligt 27 § 4 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandena till utländska makter med beaktande av stadgandena i 9 kap. I slutakten till anslutningsavtalet till Schengenkonventionen ingår en förklaring av Finland avseende Åland

<sup>143</sup> HDu 1339/22.6.2000.

<sup>144</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 45, ingår räddningstjänst i "gemenskapens verksamhet enligt artikel 3 i EG-fördraget, men den har ingen uttrycklig rättslig grund i fördraget. Av detta följer att alla beslut om räddningstjänst fattas enhälligt med stöd av artikel 308 i EG-fördraget."

<sup>145</sup> HDu 1339/22.6.2000, ss. 5-6.

med hänvisning till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. I slutakten bekräftas att bestämmelserna där även skall följas när Schengenkonventionen tillämpas." Det åländska lagstifningsarbetet med syfte att stifta en ny polislagen ägde rum parallellt med motsvarande arbete i riket, men de innehållsmässigt liknande ändringarna till rikets polislagen hade inte ännu publicerats i författningssamlingen. Den bestämmelse i rikets polislagen som innehöll regler om utländsk polismans möjligheter att utföra observationer skulle träda i kraft genom en förordning som ges senare. På Åland skulle lagtingsbeslutets 31 § enligt beslutets 55 § träda ikraft först vid den tidpunkt då Schengenkonventionen börjar tillämpas i Finland. Denna för lagtingsbeslutets 31 § vidkommande otvetydiga tidpunkt för ikraftträdelse fick HD att konstatera, att bestämmelsen sålunda inte står "i strid med rikets och landskapets förhållande till de fördragsslutande utländska makterna varför det har varit möjligt att inta lagrummet i beslutet".

Sådan lagstiftning som uppstått inom detta behörighetsområde omfattar t.ex. polislagen för landskapet Åland (49/2000), landskapslagen om brand- och räddningsväsendet (37/1977), landskapslagen om offentliga nöjeställningar (28/1969) och landskapslag om föreläggande av ordningsbot vid vissa trafikförseelser (54/1990). Med stöd av LFLAF 4.2 § verkar åtminstone brand- och räddningseenheten vid kansliavdelningens byggnadsbyrå fungera inom detta behörighetsområde, men hit hör även polismyndigheten på Åland (se avsnitt 8.1. nedan).

### 5.2.3.2. Straff<sup>146</sup>

Lagtinget har med stöd av Sjl 18 § 25 punkten lagstiftningsbehörighet med avseende på beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.<sup>147</sup>

Detta behörighetsområde aktualiserades i högsta domstolens utlåtande<sup>148</sup> angående landskapslagen om fritidsbåtar. HD konstaterade att detta område hör till landskapets behörighet och att straffrätten i övrigt enligt Sjl 27 § 22 punkten hör till rikets behörighet. Därtill konstaterades av HD att riket enligt Sjl 27 § 42 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatzerna i självstyrelselagen skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. I lagtingsbeslutet angående landskapslagen om fritidsbåtar ingick stadganden om sjöfylleri och en generell kriminaliseriug, vilka HD befann höra till landskapets behörighetsområde med stöd av Sjl 18 § 25 punkten. I lagtingsbeslutet fanns emellertid också en bestämmelse om straffrihet i vissa fall där personen framför eller försöker framföra en fritidsbåt för att rädda en person eller gods från

<sup>146</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001, HDu 1339/22.6.2000, HDu 2743/28.8.1998, HDu 2038/17.6.1998, HDu 2359/2.7.1997, HDu 17.8.1993.

<sup>147</sup> Enligt RP 73/1990, s. 69, innebär detta att lagtinget kan bestämma om beläggande med allmänna och särskilda straff som avses i strafflagen samt om straffets storlek. Samtidigt påpekas i förarbeten att lagtinget dock är bundet av de allmänna stadganden i strafflagen, dvs. av s.k. straffrättens allmänna läror, som vid den tidpunkten fanns i strafflagens 1-8 kap. Se även Ny självstyrelselag för Åland 1987, ss. 111, 128. Även straffformer skulle således höra till rikets lagstiftningsbehörighet.

<sup>148</sup> HDu 0386/25.2.2003.

allvarlig fara. Förutsättningen för detta skulle utgöras av att omständigheterna berättigade båtföraren till att anse faran särskilt betydande i förhållande till den fara som framförandet av fritidsbåten kunde medföra. Denna bestämmelse var enligt HD inte formulerad som ett straffbeläggande, utan som ett nödtillstånd. "Stadgandet reglerar ett undantag av allmän natur och gäller situationen när en handling, som uppfyller en brottsbeskrivning inte anses strida mot rättsordningen." HD ansåg att lagtingets beslut använde sig av en avvikande formulering jämfört med bestämmelserna om nödtillstånd i SL 3:10 §. "Strafflagen utgår från att en gärningsman begår en brottsbeskrivningsenlig handling för att förhindra förlust av liv, hälsa eller egendom. Domstolen prövar om gärningsmannen kan undgå straff eller få straffet nedsatt. Lagtingsbeslutet bestämmer att kriminaliseringen inte gäller den som framför en fritidsbåt för att rädda personer eller egendom när föraren anser faran som särskilt betydande jämfört med den fara som framförandet medför. Nödtillståndsregeln i beslutet är ett specialfall av nödtillstånd även om det redan i strafflagen ingår en allmän regel om nödtillstånd. Även om regeln i lagtingsbeslutet stadgar att kriminaliseringarna inte gäller innebär stadgandet ett intrång i straffrättens allmänna stadganden och de allmänna straffrättsliga principer de ger uttryck för." Mot denna bakgrund ansåg HD att då "avvikelsen i lagtingsbeslutet jämfört med strafflagens stadganden dessutom är märkbar och då stadgandet faller inom straffrättens s.k. allmänna läror, som enligt 27 § 22 punkten självstyrelselagen hör till rikets behörighet, har lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet."

En oklar situation uppkom även i anslutning till prövning av lagtingsbeslutet angående polislagen för landskapet Åland. Lagtingsbeslutets 51 § föreskrev för olika förseelser som försvårar polisens arbete straff för brott mot polislagen för landskapet Åland. De straff som kunde bli aktuella var böter eller fängelse i högst tre månader. HD konstaterade i sitt utlåtande att riket med stöd av Sjl 27 § 22 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i Sjl 18 § 25 punkten, dvs. beläggande av straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. "Formuleringen av stadgandet i lagtingsbeslutet är tvetydigt. Om man tolkar det såsom att det avser att utgöra en straffbestämmelse med ny brottsrubrik som gäller samma situationer som 16 kap. 4 § strafflagen (tredska mot polis), utgör lagrummet en överskridning av behörigheten. Om man däremot tolkar ordalydelsen såsom att den situation som avses enbart är en sådan där det inte är fråga om att reglera gärningar som hör till den allmänna straffrätten utan blott och bart gärningar som utgör brott mot polislagen för landskapet Åland vilka inte samtidigt är straffbara enligt 16 kap. 4 § strafflagen, har landskapet inte överskridit sin behörighet. För att undvika situationer i landskapet på vilka strafflagen inte kan tillämpas samtidigt som det inte finns en särskild kriminalisering i landskapslag finner högsta domstolen att det är att föredra att tolka 51 § lagtingsbeslutet så att den inte innebär en behörighetsöverskridning och att stadgandet sålunda har kunnat intas i beslutet." HD ansåg alltså att det är bättre att låta fylla ett regleringsstomrum med landskapets regler än att lämna området oreglerat. I denna något oklara situation uttalade HD samtidigt egentligen en lagvalsrekommendation för domstolen för det fall att brott av dessa slag kommer upp i och behandlas i straffprocessen.

De grundläggande rättigheter som detta område åtminstone aktualiserar är GL 6 § om jämlikhet, GL 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, GL 8 § med

den straffrättsliga legalitetsprincipen,<sup>149</sup> GL 9 § om rörelsefrihet och GL 21 § om rättsskydd. I och med att Europeiska unionen genom sina rättsakter, främst genom direktiv, kan förplikta medlemsstaterna att straffbelägga överträdelser av sådana normer som medlemsstaterna är skyldiga att implementera i den inhemska rättsordningen, kan lagtingets behörighet att definiera och dimensionera straff påverkas av EU:s lagstiftningsbehörighet. Detta gäller framför allt inom området för miljö- och jordbruks- och fiskeripolitik.<sup>150</sup> Straffstadganden som uppstått inom detta behörighetsområde ingår i olika landskapslagar, såsom landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av 29 kap. strafflagen (60/2002), som stadgar om brott mot den offentliga ekonomin och som föreskriver att ändringar i rikets strafflag i detta avseende skall tillämpas i landskapet från den tidpunkten rikets lag träder i kraft, tobakslag för landskapet Åland (64/1997), barnomsorgslag för landskapet Åland (14/1997) och landskapslag om rundradioverksamhet (117/1993). Vilken enhet inom landskapsregeringen som har verkställighetsuppgifter inom detta område är inte utskrivet i bestämmelserna om landskapsregeringens allmänna förvaltning, vilket är naturligt med tanke på att straffen inte utmäts av förvaltningsmyndigheter utan av domstolar och med tanke på att åtalsprövningen med avseende på eventuella brott som är straffbelagda i landskapslagstiftningen sker av landskapsåklagaren, som är en del av den statliga åklagarorganisationen.<sup>151</sup>

### 5.2.3.3. Administrativa tvångsmedel<sup>152</sup>

Med utgångspunkt i Sjl 18 § 26 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.<sup>153</sup> De

<sup>149</sup> Som ett exempel på en problematisk situation med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen kan framföras domslutet HD 1996:106: "Enligt 18 § 21 och 25 punkterna i den år 1991 givna självstyrelselagen för Åland hade landskapet Åland behörighet att lagstifta om beläggande av rattfylleri med frihetsstraff. Då det i landskapet inte hade utfärdats sådana straffstadganden skulle det i landskapet enligt övergångsstadgandena i den nämnda nya självstyrelselagen tillämpas strafflagens stadganden om rattfylleri i den lydelse de hade då självstyrelselagen trädde i kraft." Tingsrätten på Åland borde alltså inte ha tillämpat strafflagsbestämmelsen om rattfylleri i den nya och förändrade lydelse den hade i riket, utan med stöd av Sjl 71 § i den form strafflagsbestämmelsen hade innan 1.1.1993, då självstyrelselagen trädde i kraft. Situationen kan möjligen formellt sett motiveras med hänvisning till självstyrelselagens undantagskaraktär. En sådan motivering antyds i en liknande situation av tillämpning av Sjl 71 § i HD 2005:18: "Lagen är unik beträffande såväl dess statsförfattningsrättsliga ställning som förfarandet vid dess beredning och antagande."

<sup>150</sup> Se Jääskinen 2003, s. 37.

<sup>151</sup> Se lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (FFS 872/1977), enligt vilken landskapsåklagaren är allmän åklagare i landskapet Åland, och förordningen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (FFS 1016/1997).

<sup>152</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001, HDu 2742/28.8.1998, HDu 2743/28.8.1998, HDu 2038/17.6.1998, HDu 28.6.1993.

<sup>153</sup> Till detta behörighetsområde hör inte t.ex. frihetsberövande enligt sinnessjuklagstiftningen, barnavårdslagstiftningen eller tvångsmedelslagen, vilka hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Se även Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 182.

grundrättsområden som denna lagstiftningsbehörighet aktualiserar är åtminstone GL 6 § om jämlikhet, GL 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, GL 9 § om rörelsefrihet, GL 10 § om skydd för privatlivet, GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätten till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. I och med att Europeiska unionen genom sina rättsakter, främst genom direktiv, kan förplikta medlemsstaterna att i praktiken genomföra sådana normer som medlemsstaterna är skyldiga att implementera i den inhemska rättsordningen och p.g.a. att följderna av EU:s normer på medlemsstatens nivå är övervägande förvaltningsrättsliga, kan lagtingets behörighet att definiera och dimensionera administrativa tvångsmedel påverkas av EU:s lagstiftningsbehörighet. Exempel på administrativa tvångsmedel och förvaltningstvång i landskapslagstiftningen finns bl.a. i landskapslagen om polisverksamheten (10/1971), landskapslagen om brand- och räddningsväsendet (37/1977), ellag för landskapet Åland (38/1982), landskapslagen om naturvård (82/1998) och byggnadslag för landskapet Åland (61/1979). Den myndighetsorganisation som ansvarar för verkställighet av detta behörighetsområde inom landskapsregeringen är inte klart angiven i den administrativa regleringen, vilket är naturligt med tanke på att användningen av administrativa tvångsmedel kan bli aktuell inom många avdelningar och enheter vid landskapsregeringen.

### 5.2.4. Reglering av individens närmiljö

#### 5.2.4.1. Markanvändnings- och byggnadsrätt<sup>154</sup>

Till landskapets behörighet räknas enligt Sjl 18 § 7 punkten byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden och bostadsproduktion. De grundrättsfrågor som möjligen väcks med utgångspunkt i dessa behörigheter relaterar till GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätten till arbete, GL 19 § om rätten till social trygghet, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd.

I anslutning till prövning av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar angående stöd vid förvärv av bostad framförde HD i sitt utlåtande<sup>155</sup> att lagtingsbeslutet skall enligt dess 5 § skall "tillämpas på bostadssparavtal som ingåtts 1.1.1993 och senare. Genom ikraftträdandet upphävs landskapslagen om bostadssparpremier och landskapslagen om räntestöd för förvärv av ägarbostad, dock så att dessa lagar tillämpas på bostadssparavtal som ingåtts före 1.1.1993. Genom lagtingsbeslutet försämras bostadsspararnas villkor i vissa avseenden. Då lagtingsbeslutet har retroaktiv verkan kan det innebära ett ingrepp i äganderätten som är tryggad enligt [15 § grundlagen –

<sup>154</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 23.9.1993.

<sup>155</sup> HDu 23.9.1993.

MS]. Då lagstiftningsbehörigheten i fråga om avvikelse från grundlag enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen tillkommer riket har lagtinget överskridit sin behörighet." Följaktligen hemställde HD att lagtingsbeslutet måtte förordnas att förfalla.

Eftersom miljöpolitik hör till EU:s och medlemsstaternas delade kompetenser, påverkas den åländska lagstiftningsbehörigheten inom markanvändnings- och byggnadsrätt i någon utsträckning av EU:s lagstiftningsbehörighet.<sup>156</sup> Därtill leder effekten av varornas fria rörlighet till en harmonisering av de tekniska bestämmelserna om byggnadsprodukter.<sup>157</sup>

Till detta område hör bl.a. byggnadslag för landskapet Åland (61/1979), landskapslagen om bostadsproduktion (40/1999), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar angående stöd vid förvärv av bostad (41/1994) och landskapslagen om kommunöversikt (23/1995). Inom landskapsregeringen är det främst bostadsenheten inom kansliavdelningens byggnadsbyrå som med stöd av LFLAF 4.1 § ansvarar för verkställighetsuppgifter inom detta behörighetsområde, men till den delen som det gäller markanvändning har även kommunerna en viktig uppgift.

#### 5.2.4.2. Tvångsinlösnings

Enligt Sjl 18 § 8 punkten har lagtinget lagstiftningsbehörighet inom området för inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning.<sup>158</sup> Det finns dock ett undantag som etableras i Sjl 61 § (statens mark och byggnader) och som gäller inlösen av fast egendom för statens behov i landskapet Åland, varvid rikets lag tillämpas. De grundrättsdimensioner som blir aktuella inom detta behörighetsområde utgörs av GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Detta behörighetsområde påverkas inte direkt av EU:s lagstiftningsbehörighet, men åtgärder som EU-regleringen möjligen förutsätter kan aktualisera landskapslagstiftning inom detta område och således skapa en indirekt påverkan. Landskapslagstiftning som stiftats inom detta område omfattar bl.a. landskapslagen om expropriation av fast egendom och särskilda rättigheter (62/1979). Denna behörighet hör enligt LFLAF 3.1 § till uppgiftsområdet för administrativa enheten vid kansliavdelningens allmänna byrå.

<sup>156</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 44, kan EU:s behörighet inom detta område betraktas som otydlig men kan innefatta olika gemenskapsåtgärder inom området för beskattning, fysisk planering och markanvändning, förvaltning av vattenresurser, val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur.

<sup>157</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 15.

<sup>158</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, utgår lagrummets beredningsmaterial från föreställningen "att det primärt är landskapets angelägenhet att tvångsinlösa fast egendom då allmänna behov kräver det".

#### 5.2.4.3. Hyresförhållanden

Med stöd av Sjl 18 § 9 punkten har lagtinget behörighet att lagstifta om hyra<sup>159</sup> och hyresreglering samt om lega av jord<sup>160</sup>. Detta område impliceras även i självstyrelselagen genom bestämmelsen i Sjl 10 § om rätten att förvärva fast egendom och avses mera direkt i jordförvärvslagen för Åland. Detta behörighetsområde ansluter sig till sådana grundrättigheter som GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 19 § om rätten till social trygghet och GL 21 § om rättsskydd. Detta behörighetsområde påverkas inte av EU:s lagstiftningsbehörighet. Den landskapslagstiftning som uppkommit inom ramen för den i Sjl 10 § etablerade rättigheten utgörs av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003), som enligt 2 § avser även situationer i vilka man med stöd av arrendeavtal eller annat avtal eftersträvar att besitta fast egendom i landskapet Åland. Annan inom detta behörighetsområde relevant lagstiftning utgörs av hyreslag för landskapet Åland (19/1999) och landskapslagen om tillämpning av jordlegolagen i landskapet Åland (18/1969). Det är bostadsenheten vid kansliavdelningens byggnadsbyrå som enligt LFLAF 4.1 § ansvarar för verkställigheten av detta behörighetsområde.

#### 5.2.4.4. Användning av miljö<sup>161</sup>

Till landskapets lagstiftningsbehörighet hör enligt Sjl 18 § 10 punkten natur- och miljövärd,<sup>162</sup> friluftsliv och vattenrätt<sup>163</sup>. De grundrättsfrågeställningar som kan uppkomma inom ramen för detta behörighetsområde gäller GL 9 § om rörelsefrihet, GL 10 § om skydd för privatlivet, GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 19 § om social trygghet, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd.

<sup>159</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, skall man med begreppet "hyra" avse "hyra av byggnad eller del därav, dvs. det rättsområde som är reglerat i hyreslagen (653/87). Hyra av lös egendom skall enligt 27 § 41 punkten som hittills hör till rikets lagstiftningsområde". Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 65, uppfattas detta behörighetsområde som ett undantag till rikspresumtionen om privaträtt. Syftet med behörigheten är att undvika en omotiverad delning av behörigheten i och med att hyresförhållanden hör i hop med sådana landskapsbehörigheter som grannelagsförhållanden och markanvändnings- och planläggningslagstiftning.

<sup>160</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, innefattar begreppet lega av jord även tomtlegorätt.

<sup>161</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 2742/28.8.1998, HDu 2038/17.6.1998, HDu 21.3.1996.

<sup>162</sup> Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 109, skulle landskapets behörighet inom natur- och miljövärd inte begränsa rikets behörighet att stifta om förbud av sådana åtgärder i landskapet som kunde förstöra miljö utanför landskapet. Det verkar dock som om denna tolkning inte vore helt oproblematisk enligt den gällande behörighetsregleringen.

<sup>163</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, avses med vattenrätten "det område som är reglerat i vattenlagen (264/61) med undantag för de stadganden som hör till rättskipningen och som enligt 27 § 23 punkten ankommer på rikets lagstiftande organ. Lagstiftningen om farleder för handelssjöfarten skall likaså enligt 27 § 13 punkten hör till rikets lagstiftningsområde. Om inrättande av nya farleder stadgas i 30 § 12 punkten."

Lagtingets beslut om antagande av landskapslagen om fritidsbåtar den 6 november 2002 innehöll i 13 § en bestämmelse om att landskapsstyrelsen kan för viss tid eller tills vidare begränsa eller förbjuda färd med fritidsbåtar på ett bestämt vattenområde eller vissa slag av vattenområden om detta är motiverat av skyddet för miljön, fisket eller någon annan näring eller för att säkerställa ett allmänt nyttjande av naturen för rekreation. Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande<sup>164</sup> att lagtingsbeslutet ingriper i den grundläggande friheten att fritt röra sig. "I 9 § grundlagen stadgas om rörelsefriheten att finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Stiftande av grundlag och avvikelse från grundlag hör enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen till rikets behörighet och enligt 27 § 2 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rätt att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan. HD hänvisade till liknande bestämmelser i rikets sjötrafiklag (FFS 463/1996) och konstaterade att de leder till att rörelsefriheten i riket begränsas i betydligt mindre omfattning än enligt 13 § lagtingsbeslutet. "Nämnda lagrum skulle göra det möjligt för landskapsstyrelsen att på ett drastiskt sätt ingripa i rörelsefriheten." Visserligen noterar HD att frågan tagits upp i lagutskottets detaljmotivering till lagförslaget och att det där sägs att en begränsning eller ett förbud inte bör hindra sådan färd med fritidsbåtar som föranleds av sjuktransporter, räddningsåtgärder eller andra vägande skäl och att där konstateras att landskapsstyrelsen i tillståndsbeslutet kan beakta detta. HD menar dock att "då formuleringen i 13 § beslutet inte innehåller samma begränsningar som motsvarande rikslagstiftning har det inte varit fråga om att med stöd av 19 § 3 mom. självstyrelselagen i landskapslagen uppta bestämmelse i rikslagen för vinnande av enhetlighet och överskådlighet. Fråga är då om en avvikelse från grundlag. Lagtinget har därför på denna punkt överskridit sin behörighet."<sup>165</sup>

Eftersom miljöpolitik hör till EU:s och medlemsstaternas delade kompetenser, påverkas den åländska lagstiftningsbehörigheten inom detta område av EU:s regelverk. Den lagstiftning som behörighetsområdet innehåller utgörs bl.a. av landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd (30/2001), landskapslagen om miljökonsekvensbedömningar (28/1995), vattenlag för landskapet Åland (61/1996), landskapslagen om naturvård (82/1998) och landskapslagen om renhållning (3/1981). Verkställighetsåtgärder inom detta område vidtas enligt 22.4 § LFLAF av social- och miljöavdelningens miljöbyrå.

#### 5.2.4.5. Kulturskydd

Med utgångspunkt i SjöL 18 § 11 punkten har lagtinget rätt att genom landskapslag etablera regler om fornminnen samt om skydd av kulturhistoriskt värdefulla bygg-

<sup>164</sup> HDu 3086/25.2.2003.

<sup>165</sup> Det är intressant att notera att HD här verkar operera med möjligheten att genom landskapslag införa motsvarande avvikelse till grundlagen som genom rikslag. Se härom avsnitt 10.1.4. nedan.

nader och föremål i landskapet.<sup>166</sup> De grundrättighetsområden som kan bli aktuella inom denna behörighet är GL 9 § om rörelsefrihet, GL 10 § om skydd för privatlivet, GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för naturen och GL 21 § om rättsskydd. I och med att både kultur och miljö hör till Europeiska unionens delade kompetenser, kan kulturskyddet komma att påverkas av EU-normer. Till detta lagstiftningsområde kan räknas bl.a. landskapslagen om fornminnen (9/1965), landskapslagen om fredning av skeppsvrak (65/1974), landskapslagen om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (56/1988) och landskapslagen om kulturhistoriskt värdefulla föremål (58/1986). Med stöd av LFLAF 28.4 § är det museibyrån vid utbildnings- och kulturavdelningen som ansvarar för verkställighet av detta behörighetsområde.

#### 5.2.5. Hälso- och sjukvård<sup>167</sup>

Med stöd av SjöL 18 § 12 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet inom området för hälso- och sjukvård samt eldbegängelse (dvs. kremation, inrättande av krematorium och begravning av kremerade personer). För hälso- och sjukvårdens del uppställs dock vissa undantag där behörigheten hör till riket, nämligen med avseende på ärenden som regleras i SjöL 27 § 24, 29 och 30 punkten. Dessa undantag gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten, smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefrukning och rättsmedicinska undersökningar samt behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål.

De grundrättigheter som behörighetsområdet kan tangera utgörs åtminstone av GL 10 § om skydd för privatlivet, GL 12.2 § om offentlighet, GL 19 § om social trygghet, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Då folkhälsan hör till Europeiska unionens delade kompetenser, kan den åländska lagstiftningsbehörigheten inom hälso- och sjukvård komma att påverkas av rättsakter som EU antagit.<sup>168</sup> Landskapslagstiftning som uppstått inom denna behörighet omfattar bl.a. landskapslagen om hälsovården (36/1967), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter (61/1993) och tobakslag för landskapet Åland (64/1997) (se även avsnitt 8.3. nedan). Verkstäl-

<sup>166</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, faller detta område inom ramen för rikets behörighet till den del det är fråga om skiftesförfarandet enligt SjöL 27 § 16 punkten.

<sup>167</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 1958/18.8.2003, HDu 2742/28.8.1998, HDu 2359/2.7.1997, HDu 21.3.1996.

<sup>168</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 43, har EU ingen behörighet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på folkhälsoområdet med stöd av artikel 152 EGF, men det kan bli fråga om sådana insatser enligt artikeln som innebär främjande verksamhet och som kompletterar medlemsstaternas insatser.

lighetsåtgärder vid landskapsregeringen sköts enligt 22.2 § LFLAF inom detta område av social- och miljöavdelningen.

### 5.2.6. Socialvård<sup>169</sup>

Enligt Sjl 18 § 13 punkten har landskapet behörighet att lagstifta inom området för socialvård<sup>170</sup> och om tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker.<sup>171</sup>

I HD:s utlåtande<sup>172</sup> om lagtingsbeslutet angående landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av barnbidragslagen konstaterade HD att lagtingsbeslutet hänför sig till området för socialvård, inom vilket landskapet har lagstiftningsbehörighet. Lagtingsbeslutet var dock problematiskt. "Enligt 3 § barnbidragslagen handhar folkpensionsanstalten verkställigheten av lagen. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om statsmyndigheternas verksamhet hör enligt 27 § 3 punkten självstyrelselagen till riket. Lagtinget kan således inte genom landskapslag bestämma om folkpensionsanstaltens verksamhet i landskapet och lagtinget har därför överskridit sin lagstiftningsbehörighet." HD hemställde att hela lagtingsbeslutet måtte förordnas att förfalla.

De grundrättigheter som denna behörighetsgrund aktualiserar är GL 6 § om jämlikhet, GL 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, GL 10 § om skyddet för privatlivet, GL 12.2 § om offentlighet, GL 19 § om rätt till social trygghet och GL 21 § om rättsskydd. Eftersom socialpolitiken hör till EU:s delade kompetenser, kan landskapets lagstiftningsbehörighet inom området för socialvård komma att påverkas av EU:s rättsakter. Inom detta behörighetsområde har stiftats bl.a. landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård (101/1995), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd (66/1998), barnomsorgslag för landskapet Åland (14/1997), landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om underhålls-trygghet (71/2002) och landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (48/1978). Inom landskapsregeringen sköts verkställighetsåtgärder inom detta område med stöd av 22 § LFLAF av socialvårdsbyrån och hälso- och sjukvårdsbyrån inom social- och miljöavdelningen.

<sup>169</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 2231/9.9.2003, HDu 0044/12.1.2001, HDu 0043/12.1.2001, HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001, HDu 18.1.1995, HDu 19.1.1994, HDu 23.9.1993.

<sup>170</sup> Enligt RP 73/1990, s. 66, innefattar begreppet socialvård "förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service och stöd på grund av handikapp samt handikappbidrag".

<sup>171</sup> Enligt Ny självstyrelselag för Åland 1987, s. 64, motiveras behörigheten med avseende på tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker genom tillståndens nära förhållande till näringslagstiftningen och den stora betydelse som turismen har för landskapet. Vidare påpekas att denna behörighet hör ihop med social- och hälsovårdsbehörigheten.

<sup>172</sup> HDu 19.1.1994.

### 5.2.7. Undervisning och ärenden med kulturell anknytning<sup>173</sup>

I Sjl 18 § 14 punkten ges lagtinget rätt att stifta lag inom området för undervisning,<sup>174</sup> läroavtal, kultur, idrott och ungdomsarbete samt biblioteks- och museiväsendet. Härvid etableras dock ett undantag till förmån för rikets lagstiftningsbehörighet så, att ärenden som avses i Sjl 27 § 39 punkten är undantagna lagtingets behörighet. Detta undantag gäller arkivalier som härrör från statsmyndigheter med beaktande av vad som stadgas i Sjl 30 § 17 punkten.<sup>175</sup> Landskapslagstiftningen om studiestöd (54/1994) har också ansetts falla inom ramen för Ålands behörighetsområde.<sup>176</sup> Det språkskydd som med stöd av Sjl 40 § upprättas med avseende på undervisningsspråket i sådana skolor på Åland som upprätthålls av det allmänna hör likaså till landskapets angelägenheter inom detta behörighetsområde. Om alltså lagtinget utnyttjade sin rätt att med stöd av lagrummet stadga något annat om undervisningsspråket i skolor i landskapet än vad som Sjl 40 § etablerar, skulle den lagstiftningen falla inom ramen för denna behörighetsgrund (se avsnitt 2.2.4. ovan). De grundrättigheter som är centrala inom denna behörighet utgörs av GL 11 § om religions- och samvetsfrihet, GL 12 § om yttrandefrihet och offentlighet, GL 13 § om mötes- och föreningsfrihet, GL 15 § om egendomsskyddet, GL 16 § om kulturella rättigheter, GL 17 § om rätt till eget språk och egen kultur, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd.

Grundskolelagen för landskapet Åland blev föremål för behörighetsgranskning och föranledde en anmärkning i ett utlåtande från HD<sup>177</sup> i vilket domstolen prövade besvärsmöten med anknytning till ersättande skola. "Enligt 51 § lagtingsbeslutet skall beslut som huvudmannen för ersättande skola fattat överklagas hos landskapsstyrelsen. Enligt 41 § lagtingsbeslutet upprätthålls en ersättande skola av enskilda personer, registrerade sammanslutningar eller stiftelser. En ersättande skola är således inte en i 25 § självstyrelselagen avsedd myndighet under landskapsstyrelsen, över vars beslut besvär skall anföras hos landskapsstyrelsen. Enligt motsvarande stadganden i rikets grundskolelag skall besvär i ifrågavarande fall anföras hos [förvaltningsdomstolen -MS]. Bestämmelserna i 51 § lagtingsbeslutet överensstämmer således inte med motsvarande stadganden i rikets

<sup>173</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 2231/9.9.2003, HDu 0219/31.1.2003, HDu 3253/29.12.2003, HDu 0046/12.01.2001, HDu 0044/12.01.2001, HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001, HDu 19.12.1996, HDu 4.10.1995, HDu 18.1.1995.

<sup>174</sup> Enligt RP 73/1990, s. 67, bör undervisningsväsendet som helhet hänföras till landskapets behörighetsområde. Landskapets lagstiftningsbehörighet är således mycket vidsträckt och kan anses löpa från förskoleundervisningen ända upp till den universitetsutbildning som avses i GL 123 §.

<sup>175</sup> Enligt lagrummet får arkivalier härrörande från statsmyndigheter som är verksamma i landskapet föras bort från landskapet endast efter samråd med landskapsregeringen.

<sup>176</sup> HDu 4.10.1995. Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag uppkom frågan om studiestöd i HDu 26.6.1992 i anslutning till ändring av landskapslagen om studiestöd: "Enligt den genom landstingsbeslutet antagna rikslagen skall studiestöd utgå ur statens medel och staten kan bevilja borgen för studielån. Dessa bestämmelser i landstingsbeslutet strider mot stadgandena i 5 kap. självstyrelselagen om landskapets hushållning." Landstinget hade överskridit sin behörighet genom att i misstag försöka disponera över statsbudgeten och förplikta staten att gå i borgen för studerande.

<sup>177</sup> HDu 18.1.1995.

lag och lagtinget har således överskridit sin lagstiftningsbehörighet." HD hemställde med stöd av detta att lagtingsbeslutets 51 § måtte förordnas att förfalla.

Egendomsskyddet blev en fråga vid lagstiftningskontrollen med avseende på lagtingsbeslutet om antagande av arkivlag för landskapet Åland. HD konstaterade i sitt utlåtande<sup>178</sup> att det i 14.1 § landskapslagen stadgas att om ett arkiv eller en därtill hörande handling som är i privat ägo och som har betydelse för det åländska kulturarvet eller forskningen löper uppenbar risk att förstöras eller förkomma eller om arkivet eller handlingen utbjuds till salu, har landskapsstyrelsen rätt att lösa in den privata handlingen eller arkivet. Samtidigt tryggas vars och ens egendom av GL 15 §, men bestämmelsen innehåller även en möjlighet att genom lag bestämma angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. "I 14 § landskapslagen sägs ingenting om ersättning i samband med inlösningsen såsom grundlagen föreskriver. I sig skulle det vara möjligt att tolka stadgandet i 14 § 1 mom. landskapslagen i överensstämmelse med kravet i grundlagen. I föreliggande fall avvisas emellertid detta i detaljmotiveringen i kulturutskottets betänkande (3/2002–2003). Där föreslås att formuleringen 'till gängse pris' i det ifrågavarande stadgandet i framställningen skall utgå. Priset anses vara en förhandlingsfråga. Lagtingsbeslutet är antaget med denna ändring. Det blir därmed uppenbart att stadgandet utgör en behörighetsöverskridning." Om alltså landskapslagen hade innehållit bestämmelser om expropriation enligt de krav som GL 15.2 § ställer, hade bestämmelsen i lagtingsbeslutets 14.1 § inte av HD rekommenderats att förfalla.

EG:s grundfördrag identifierar undervisning, yrkesundervisning, ungdomsfrågor och kultur som EU:s delade kompetenser inom vilka främjande kan komma i fråga, och av den anledningen kan detta behörighetsområde påverkas av rättsakter från EU, dock främst på ett sätt som är kompletterande i förhållande till landskapsbehörighet och som verkar resultera i att olika slags aktiviteter kan finansieras av EU.<sup>179</sup> Till detta område kan hänföras bl.a. grundskolelagen för landskapet Åland (18/1995), landskapslagen om utbildning efter grundskolan (52/1997), landskapslagen om en försöksverksamhet med yrkeshögskoleutbildning (55/1997), landskapslagen om Högskolan på Åland (81/2002), landskapslagen om allmänna bibliotek (82/1997), landskapslagen om kulturell verksamhet (39/1983), landskapslagen om ungdomsarbete (86/1987) och idrottslag för landskapet Åland (42/1983). Verkställighetsuppgifter inom detta behörighetsområde sköts enligt 28.3 § och 31 § LFLAF av utbildningsbyrån och kulturbyrån vid utbildnings- och kulturavdelningen.

<sup>178</sup> HDu 3253/29.12.2003.

<sup>179</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 42 f., får gemenskapens åtgärder inte leda till ändringar av medlemsstaternas lagar och förordningar, men EG-normer inom områden för fri rörlighet för personer och inom transportpolitiken kan ha inverkan på regler inom utbildningens område. Därtill konstaterar Jääskinen 2003, s. 44, att "[g]emenskapen saknar behörighet på idrottens område".

## 5.2.8. Reglering av näringar

### 5.2.8.1. Näringsverksamhet<sup>180</sup>

Lagtinget har med stöd av Sjl 18 § 22 punkten rätt att genom landskapslag reglera näringsverksamhet med beaktande av vad som stadgas i Sjl 11 §,<sup>181</sup> Sjl 27 § 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 och 40 punkten och Sjl 29.1 § 3–5 punkten.<sup>182</sup> Även om de i Sjl 27 § och Sjl 29 etablerade riksbehörigheterna utesluter åländsk landskapslagstiftning inom dessa områden, har lagtinget dock med stöd av Sjl 18 § 22 punkten behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som avses i de nämnda punkterna. Främjande av näringsverksamhet anknyter troligtvis främst till budgetära överföringar som inte är att betrakta som utövning av lagstiftningsbehörigheten, men till främjandet torde också kunna räknas sådana skattemässiga åtgärder som lagtinget kan vidta med stöd av beskattningsbehörigheten. Av de specialrättigheter som självstyrelselagen garanterar för ålänningarna hör näringsrätten till detta område i och med att näringsrätten för en person som inte har hembygdsrätt kan inskränkas genom landskapslag.

Området för näringsverksamhet aktualiserades i samband med lagtingsbeslutet med landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om CE-märkning av vissa produkter i enlighet med EG:s bestämmelser. Med utgångspunkt i HD:s utlåtande var fallet synnerligen enkelt: "Lagtingsbeslutet gäller standardisering, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 19 punkten självstyrelselagen hör till rikets lagstiftande organ." Mot bakgrunden av denna uttryckliga bestämmelse i Sjl 27 § hemställde HD att lagtingsbeslutet måtte förordnas att förfalla.

Det så kallade EES-avtalet (avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) som gällde från och med den 1 januari 1994 till och med Finlands och Ålands inträde i Europeiska unionen den 1 januari 1995 föranledde vissa anpassningsåtgärder inom landskapslagstiftningen. Enligt HD:s utlåtande<sup>183</sup> innebär bestämmelsen i lagtingsbeslutets 1.1 § att en medborgare i en stat som tillhör samarbetsområdet får idka näring i landskapet utan näringstillstånd enligt rikslagstiftningen trots att han inte är bosatt inom samarbetsområdet. "Lagtingsbeslutet avviker till denna del från rikets lag och lagtinget har således överskridit sin lagstiftningsbehörighet." "En person som är bosatt inom samarbetsområdet får enligt rikets lag utan tillstånd idka näring i riket oberoende av medborgarskap och kretsen av utländska sammanslutningar och stiftelser som har rätt att idka näring utan tillstånd enligt rikslagstiftningen är mera vidsträckt enligt rikets lag än enligt 1 § 3 mom. lagtingsbeslutet." (...) "Enligt 3a § lagtingsbeslutet har den som är bosatt i

<sup>180</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 2231/9.9.2003, HDu 1958/18.8.2003, HDu 0386/25.2.2003, HDu 0042/12.1.2001, HDu 2742/28.8.1998, HDu 2743/28.8.1998, HDu 2359/2.7.1997, HDu 13.10.1994, HDu 28.6.1993.

<sup>181</sup> Enligt RP 73/1990, s. 69, avser hänvisningen till Sjl 11 § lagtingets "behörighet att bestämma om inskränkningar i rätten för den som saknar hembygdsrätt att idka näring i landskapet. Sådana begränsningar kan uppställas även beträffande näringar som enligt denna punkt inte omfattas av lagtingets behörighet. Likaså kan lagtinget besluta om främjande även av dessa näringar."

<sup>182</sup> Enligt RP 73/1990, s. 69, avses med näring såväl rörelse som yrke.

<sup>183</sup> HDu 13.10.1994.



landskapet och är medborgare i en stat som tillhör samarbetsområdet rätt att i landskapet idka sådan näring som bedrivs under de förutsättningar som anges i 11 § självstyrelselagen utan hinder av bestämmelserna i 3 § 1 mom. landskapslagen. Ehuru hänvisningarna i lagrummen i lagtingsbeslutet är otydliga och bestämmelsen därför svårtolkad torde den innebära, att den som är bosatt i landskapet och medborgare i en stat som hör till samarbetsområdet har rätt att idka näring till självförsörjning trots att han saknar hembygdsrätt och inte har varit bosatt i landskapet under fem års tid. Bestämmelsen överensstämmer i sak med stadgandena i 1 § rikets lag angående rättighet att idka näring och 11 § självstyrelselagen." HD hemställde härefter att bestämmelsen i lagtingsbeslutets 1.1 § måtte förordnas att förfalla.

De grundrättigheter som denna lagstiftningsbehörighet aktualiserar är åtminstone GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Detta behörighetsområde hör egentligen till Europeiska unionens kompetensområde, men i praktiken är kompetensområdet delat mellan EU och medlemsstaten.<sup>184</sup> Den åländska lagstiftningsbehörigheten inom detta område skyddas dock åtminstone i någon utsträckning genom artikel 2 i protokollet om Åland. Den lagstiftning som uppstått inom ramen för detta område kan räknas bl.a. landskapslagen om rätt att utöva näring (47/1996), affärstidslagen för landskapet Åland (40/1992), landskapslagen om resebyråverksamhet (56/1975), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av alkohollagen (92/1995), näringsstödslagen för landskapet Åland (3/1996), landskapslagen om vissa räntestödslån som beviljas av kreditinrättningar (39/1978), landskapslag om räntestödslån för fiskerinäringen (29/1977), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om räntestöd för finansiering av fartygsleveranser (43/1991) och landskapslagen om återkrävande av stöd ur landskapets medel (46/1995).<sup>185</sup> Till detta behörighetsområde hörande verkställighetsuppgifter sköts inom landskapsregeringen med stöd av 3.1 § och 42 § LFLAF av administrativa enheten vid kansliavdelningens allmänna byrå och av näringsavdelningen.

#### 5.2.8.2. Primärnäringarna jord- och skogsbruk<sup>186</sup>

Med stöd av Sjl 18 § 15 punkten har lagtinget lagstiftningsbehörighet inom området för jord- och skogsbruk och inom styrning av lantbruksproduktionen, dock så att förhandlingar skall föras med de statsmyndigheter saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas. Bland de grund-

<sup>184</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 44, som antyder att det främst är fråga om främjande åtgärder där förvaltningsbehörigheten genom olika i självstyrelselagen etablerade samverkansförfaranden hör till landskapet.

<sup>185</sup> Återkrävande av stöd ur landskapets medel kan enligt lagens 1 § ske om Europeiska kommissionen konstaterat att ett stöd ur landskapets medel strider mot artikel 87 i EG-fördraget eller mot kommissionens bestämmelser om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin.

<sup>186</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 1441/16.7.2001, HDu 21.3.1996.

rättigheter som inverkar på denna lagstiftningsbehörighet återfinns åtminstone GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Jordbrukspolitiken hör till Europeiska unionens exklusiva kompetensområde, men i praktiken är kompetensområdet delat mellan EU och medlemsstaten. Den åländska lagstiftningsbehörigheten påverkas kraftigt till den delen det är fråga om jordbruk,<sup>187</sup> medan skogsbruket påverkas av EU:s delade kompetens inom miljöområdet. Den åländska lagstiftningsbehörigheten innehåller flera exempel på lagar inom detta område, såsom landskapslagen om främjande av gårdsbruk (54/1978), landskapslagen om kontroll av ekologisk jordbruksproduktion (52/1995), landskapslagen om verkställighet av den gemensamma jordbrukspolitiken inom EG (55/1995), landskapslagen om stängselskyldighet (29/1969), landskapslagen om skogsvård (83/1998) och landskapslagen om stöd för skogsbruksåtgärder (84/1998). Enligt 42.2 § LFLAF sköts verkställighetsuppgifter inom detta område av näringsavdelningens jordbruksbyrå.<sup>188</sup>

#### 5.2.8.3. Primärnäringarna jakt och fiske

Mot bakgrunden av Sjl 18 § 16 punkten har landskapet behörighet att lagstifta inom området för jakt och fiske samt om registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. De grundrättigheter som denna behörighet aktualiserar utgörs åtminstone av GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Gemensam fiskeripolitik och skyddet av levande naturtillgångar i hav hör till EU:s exklusiva kompetensområde, vilket således påverkar landskapets lagstiftningsbehörighet med avseende på fiske i mycket stor utsträckning. Jakt påverkas främst genom EU:s delade kompetens inom miljöpolitikens område. Landskapslagar inom detta område representeras av bl.a. landskapslagen om fiske i landskapet Åland (39/1956), landskapslagen om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom Europeiska gemenskapen (40/1995), jaktlag för landskapet Åland (31/1985) och landskapslagen om ersättande av skador, förorsakade av hjortdjur (52/1974). Inom landskapsregeringen sköts till detta område hörande verkställighetsuppgifter med stöd av 42 § och 44 § LFLAF av näringsavdelningens fiskeribyrå och av enheten för jakt- och viltvårdsfrågor vid näringsavdelningens skogsbruksbyrå.

<sup>187</sup> Se Jääskinen 2003, s. 37 f.

<sup>188</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 38, som framför att man mot bakgrunden av behörighetstvister mellan landskapet och riket i landskapet Åland ansett "att EU-rätten och de därtill anknutna tolkningar som högsta domstolen har gjort leder till att den förvaltningsbehörighet som landskapet enligt självstyrelselagen har stegvis flyttas över på riksmyndigheterna".

5.2.8.4. Djurskydd och veterinärväsende<sup>189</sup>

I Sjl 18 § 17 punkten ges landskapet behörighet att lagstifta inom området för djurskydd och veterinärväsendet<sup>190</sup>. Härvid gäller dock vissa undantag som följer av Sjl 27 § 31–33 punkten. Med stöd av dessa har riket lagstiftningsbehörighet med avseende på smittsamma sjukdomar hos djur, förbud mot införande av djur och djurprodukter och förebyggande av införsel av växtförstörare till landet. Denna lagstiftningsbehörighet kommer inom grundrättighetsområdet åtminstone med avseende på GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Europeiska unionen har delad kompetens inom området för folkhälsa, konsumentskydd och miljöpolitik, varmed landskapets lagstiftningsbehörighet inom djurskydd och veterinärväsende påverkas av EU:s rättsakter.<sup>191</sup> Inom denna behörighet har det stiftats bl.a. en djurskyddslag för landskapet Åland (95/1998). Miljömedicinska byrån vid landskapsregeringens social- och miljöavdelning har enligt 22.3 § LFLAF ansvar över verkställighetsåtgärder inom detta behörighetsområde.

5.2.8.5. Förutsättningarna för primärnäringar<sup>192</sup>

Lagtinget har i enlighet med Sjl 18 § 18 punkten lagstiftningsbehörighet med avseende på tillvaratagande av jordbruksmarks, skogsmarks och fiskevattnens produktionsförmåga. Därtill kan landskapslag stiftas om skyldighet att för bevarande av produktionsförmågan mot full ersättning i annans besittning för viss tid upplåta jordbruksmark och fiskevattnen som är outnyttjade eller endast delvis utnyttjade. De inom detta område relevanta grundrättigheterna är GL 15 § om egendomsskydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för naturen och GL 21 § om rättsskydd. Eftersom jordbrukspolitik och fiskeripolitik samt skyddet av levande naturtillgångar i hav hör till Europeiska unionens exklusiva kompetensområde, påverkas landskapets behörighet inom skapandet av förutsättningar för jordbruk och fiskeri i stor utsträckning av EU:s rättsakter. För skogsbrukets del påverkas den åländska lagstiftningsbehörigheten främst genom EU:s delade kompetens inom miljöpolitikens område. Till detta behörighetsområde kunde hänföras t.ex. landskapslagen om bekämpning av flyghavre (68/1977), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om handel med utsäde (25/2001), landskapslagen om skogsvård (83/1998) och landskapslagen om stöd för skogsbruksåtgärder (84/1998). Administrativa enheten inom kansliavdelning-

<sup>189</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 21.3.1996.

<sup>190</sup> Enligt RP 73/1990, s. 68, hänförs till veterinärväsendet även lagstiftningen om slakt och köttbesiktning.

<sup>191</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 38, hör veterinärväsendet till de till omfånget mest betydande lagstiftningssektorerna inom EU.

<sup>192</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 1441/16.7.2001.

ens allmänna byrå har med stöd av 3.1 § LFLAF verkställighetsuppgifter inom detta behörighetsområde.

## 5.2.8.6. Mineraler

Genom landskapslag kan med stöd av Sjl 18 § 19 punkten regleras rätten att leta efter, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter. De grundrättigheter som denna behörighet aktualiserar är åtminstone GL 15 § om egendomsskyddet, GL 18 § om näringsfrihet och rätten till arbete, GL 20 § om ansvar för miljön och GL 21 § om rättsskydd. Till den delen som det inom detta behörighetsområde är fråga om näringsverksamhet, skulle landskapets lagstiftningsbehörighet i princip påverkas av Europeiska unionens kompetens, men samtidigt skyddas lagstiftningsbehörigheten genom artikel 1 i Ålandsprotokollet. Däremot kan behörighetsområdet påverkas av EU:s delade kompetens inom miljöområdet och inom industripolitiken. Användningen av denna lagstiftningsbehörighet kan exemplifieras genom landskapslagen om förutsättningarna för att i landskapet Åland leta efter, inmuta och utnyttja gruvfyndigheter (72/1994). Vilken enhet inom landskapsregeringen som ansvarar för verkställighetsåtgärder inom detta område är inte helt klart uttryckt, men med stöd av 22.4 § LFLAF torde miljöbyrån vid social- och miljöavdelningen ha uppgifter inom detta område.

5.2.8.7. Sysselsättning<sup>193</sup>

Enligt Sjl 18 § 23 punkten har lagtinget lagstiftningsbehörighet inom området för främjande av sysselsättningen. De grundrättigheter som blir aktuella inom detta behörighetsområde utgörs av åtminstone GL 16 om kulturella rättigheter, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete och GL 21 § om rättsskydd. Lagstiftningsbehörigheten påverkas av de fyra EG-rättsliga friheterna, dock med beaktande av det skydd som artikel 1 i Ålandsprotokollet meddelar, och av EU:s delade kompetenser inom området för socialpolitik, yrkesutbildning, industripolitik och regionalpolitik. Exempel från detta behörighetsområde utgörs av landskapslagen om sysselsättning (24/1972), landskapslagen om sysselsättningsfrämjande utbildning (39/1988) och landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om arbetsmarknadsstöd (53/1994). Inom landskapsregeringen hör detta område med stöd av 42 LFLAF till näringsavdelningens verkställighetsuppgifter.

<sup>193</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 0044/12.1.2001, HDu 0043/12.1.2001, HDu 0045/12.1.2001, HDu 0042/12.1.2001.

## 5.2.9. Kommunikationer

5.2.9.1. Post- och tele samt etermedia<sup>194</sup>

Landskapets lagstiftningsbehörighet omfattar enligt Sjl 18 § 20 punkten rätten att lagstifta om postväsendet och om rätten att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet.<sup>195</sup> Lagrummet etablerar dock en begränsning med avseende på ärenden som avses i Sjl 27 § 4 punkten, dvs. med avseende på förhållandet till utländska makter med beaktande av självstyrelselagens 9 kapitel. Inom grundrättsområdet inverkar denna lagstiftningsbehörighet åtminstone på GL 6 § om jämlikhet, GL 10 § om skydd för privatlivet, GL 11 § om religions- och samvetsfrihet, GL 12 § om yttrandefrihet och offentlighet, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete och GL 21 § om rättsskydd.

Lagtingsbeslutet med landskapslag om rundradioverksamhet innehöll i 7.2 § en bestämmelse om att landskapsstyrelsen har rätt att låta verkställa undersökning för att utreda om någon undandragit sig skyldigheten att betala i lagtingsbeslutet avsedd avgift för innehav av radio- eller televisionsmottagare. Dessutom kunde landskapsstyrelsen förelägga vite för det fall att den som å landskapsstyrelsens vägnar förrättar undersökningen vägras tillträde till utrymmen där mottagare kan finnas. HD framförde i sitt utlåtande att enligt nuvarande GL 10 § är hemfriden okränkbar. "Om förutsättningarna för och verkställandet av husrannsakan skall stadgas genom lag. Med husrannsakan avses i första hand husrannsakan i samband med förundersökning av brott. Enligt riksdagens grundlagsutskotts fasta praxis kan undantag från skyddet för hemfriden även i andra fall stadgas genom lag som antagits i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att husrannsakan påkallas av ett väsentligt allmänt intresse och att intrånget i hemfriden utförs under tjänsteansvar. Lagtingsbeslutet uppfyller inte dessa villkor och det innebär således avvikelse från grundlag. Då lagstiftningsbehörigheten i fråga om avvikelse från grundlag enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen tillkommer riket och då lagtingets behörighet att stadga om utsättande av vite gäller endast rättsområden som hör till landskapets behörighet, har lagtinget på denna punkt överskridit sin lagstiftningsbehörighet." HD hemställde följaktligen att denna bestämmelse i lagen skulle förordnas att förfalla.

Från Europeiska unionens håll påverkas denna behörighet av EU:s kompetens inom konkurrensrättens område.<sup>196</sup> Denna lagstiftningsbehörighet har lett till stiftandet av bl.a. landskapslagen om kabelsändningar till allmänheten (53/1993),

<sup>194</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 17.8.1993.

<sup>195</sup> Med avseende på etermedia konstateras i RP 73/1990, s. 68, följande: "Frågor som gäller frekvenser samt sändareffekter och andra frågor som regleras internationellt faller under rikets behörighet. Regleringen skall fungera så, att när internationella avtal har slutits om frekvenser skall riksmyndigheterna se till att landskapet till sitt förfogande får erforderliga frekvenser för sändningar inom landskapets gränser. Landskapsmyndigheterna skall därefter bevilja koncessioner inom ramen för de frekvenser som har ställts till landskapets förfogande. Landskapets behörighet skall endast gälla televerksamhet inom landskapet. Frågor som gäller telekommunikationerna mellan Finland och främmande stat ankommer således på riksmyndigheterna."

<sup>196</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 41, har gemenskapen ingen uttrycklig behörighet inom gemenskapens interna telekommunikation, utan behörigheten baserar sig på olika behörighetsgrunder.

landskapslagen om rundradioverksamhet (117/1993) och landskapslagen om Posten på Åland (39/1992). Enligt 3.1 § LFLAF har administrativa enheten inom kansliavdelningens allmänna byrå verkställighetsuppgifter inom detta område.

5.2.9.2. Trafik och trafikleder<sup>197</sup>

Enligt Sjl 18 § 21 punkten har landskapet behörighet att anta landskapslagar inom området för vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik<sup>198</sup> och farleder för den lokala sjötrafiken<sup>199</sup>. Denna lagstiftningsbehörighet kan inom grundrättsområdet beröra åtminstone GL 9 § om rörelsefrihet, GL 15 § om egendoms- skydd, GL 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, GL 20 § om ansvar för miljö och GL 21 § om rättsskydd. Europeiska unionen har exklusiv kompetens inom transportpolitiken som, även om den i praktiken är delad, påverkar Ålands lagstiftningsbehörighet.<sup>200</sup> Sådan landskapslagstiftning som kan exemplifiera detta område utgörs av bl.a. vägtrafiklagen för landskapet Åland (27/1983), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (34/1976), körkortslag för landskapet Åland (79/1991), landskapslag om yrkesmässig trafik (33/1976), landskapslagen om besiktning och registrering av fordon (19/1993), landskapslagen om fritidsbåtar (32/2003), landskapslagen om allmänna vägar i landskapet Åland (23/1957), landskapslagen om kommunalvägar

<sup>197</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 0386/25.2.2003, HDu 0219/31.1.2003, HDu 2743/28.8.1998.

<sup>198</sup> Enligt RP 73/1990, s. 69, avses med termen båttrafik uttrycket "den lokala sjötrafiken" i 1951 självstyrelselag, vilket har ansetts omfatta den lagstiftning som ingår i lagen om båttrafik (FFS 151/1969).

<sup>199</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag uppkom frågan om vad som skall anses utgöra lokal sjötrafik i HDu 17.3.1955. Förarbetena till 1951 års självstyrelselag angav enligt HD att med lokal sjötrafik och kommunikationsleder för densamma avses trafik och samfärdsleder av rent lokalt intresse, såsom trafiken på båt-, fiske- och andra mindre samfärdsleder. "Förevarande landstingsbeslut angår emellertid sjötrafiken på alla inom landskapet Åland befintliga farvatten med undantag endast av sådan utmärkt farled, som från öppna havet leder till skärgården, och reglerar således ett ämne, som är att hänföra till den offentliga sjörätten." Eftersom den offentliga sjörätten var med stöd av 11 § 2 mom. 17 punkten i 1951 års självstyrelselag förbehållen rikets lagstiftare, ansågs landstinget ha överskridit sin behörighet. En distinktion mellan den privata och offentliga sjörätten gjordes även i HDu 23.7.1976, som gällde antagande av landskapslagen om bekämpande av oljeskador. Landskapslagen skulle innehålla bestämmelser om bl.a. möjlighet för landskapsstyrelsen att i samråd med sjöfartsstyrelsen begränsa tankfartygs trafik för undvikande av oljeskada, förbjuda fartygs avfärd eller avbryta dess resa. Dessutom skulle av landskapsstyrelsen utsedd oljeskademyndighet ha rätt att ta oljeprov och för tagande av sådant prov avbryta fartygs resa. Avslutningsvis skulle landskapsstyrelsen kunna förordna om erforderliga åtgärder beträffande sjunket, grundstött eller eljest havere- rat fartyg eller dess last för att förhindra eller begränsa oljeskada. "Dessa stadganden måste hänföras till den offentliga sjörätten. Då de administrativa uppgifter, vilka föranleds av detta till rikets lagstiftningskompetens hörande rättsområde jämlikt 19 § 1 mom. 10 punkten SjlL hör till rikets förvaltning, har landstinget genom att överföra sådana uppgifter till landskapsstyrelsen överskridit sin lagstiftningsbehörighet." Distinktionen mellan privat sjörätt och offentlig sjörätt kommenteras även i RP 73/1990, s. 75 och i HD 1993:90 (justitierådet Roos skiljaktiga yttrande i ett mål angående behörighetskonflikt mellan myndigheter).

<sup>200</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 41, som anför att medlemsstaternas gemensamma transportpolitik bestäms i artiklarna 70-80 i EG-fördraget. "Gemenskapens interna transportpolitik omfattas i regel av gemenskapens ensamma behörighet när det gäller de transportformer som anges i artikel 80", dvs. transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar.

(16/1964) och landskapslagen om ägovägar i landskapet Åland (19/1932). Verkställighetsuppgifter inom detta behörighetsområde omhänderhas med stöd av 54.1 § LFLAF av trafikavdelningen och dess allmänna byrå.

#### 5.2.10. Övriga angelägenheter<sup>201</sup>

Med stöd av Sjl 18 § 27 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen skall hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Hit kunde hänföras den landskapslagstiftning i anslutning till hembygdsrätt som förutsätts av Sjl 7.3 § och 8.2 §, likaså den landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) som antagits av lagtinget för tillämpning av jordförvärvslagen för Åland.<sup>202</sup> Möjligheten att föranstalta en rådgivande folkomröstning på Åland ansågs också med hänvisning till övriga angelägenheter enligt grundsatserna i självstyrelselagen höra till landskapets lagstiftningsbehörighet (se avsnitt 3.3. ovan).<sup>203</sup>

Frågan aktualiserades i anslutning till lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om ändring av idrottslagen för landskapet Åland, där det var fråga om överföring av handhavandet av förvaltningsangelägenheter till en organisation som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen. I självstyrelselagen ingår inte några uttryckliga stadganden om detta. HD ansåg i sitt utlåtande<sup>204</sup> att landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer enligt Sjl 3.2 § på landskapsstyrelsen och de myndigheter som lyder under denna. "Av detta stadgande följer dock inte att det inte vore möjligt att överföra handhavandet av förvaltningsangelägenheter till en organisation som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen. Tvärtom kan man konstatera att det inom förvaltningen ges talrika exempel på så kallad medelbar offentlig förvaltning, för landskapets del till exempel i landskapslagen om skogsvårdsföreningar (ÅFS 10/52). I självstyrelselagen ingår inte några uttryckliga stadganden om överförande av beslutanderätten i förvaltningsangelägenheter till organisationer som står utanför den egentliga landskapsförvaltningen. Då landskapet enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsstyrelsen och under denna lydande myndigheter och inrättningar finner Högsta domstolen med tillämpning av 27 punkten i nämnda paragraf att lagstiftningsbehörigheten på detta område bör anses tillkomma landskapet." Medelbar offentlig förvaltning genom enskilda kan alltså användas för verkställighet av landskapslagstiftning, men behörighetsgrunden är inte uttrycklig utan bör tolkas tillkomma lagtinget genom tillämpning av Sjl 18 § 27 punkten i anslutning till Sjl 18 § 1 punkten. Om förvaltningsuppgifter överförs på enheter utanför landskapsförvaltningen så att medelbar offentlig förvaltning skapas, bör överföringen beakta de krav som GL 124 § ställer, dvs. att överföringen sker genom lag eller med stöd av lag, att överföringen är nödvändig för en ändamålsenlig

<sup>201</sup> Detta område nämns och/eller behandlas även i HDu 19.12.1996 och HDu 21.3.1996. Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag uppkom denna frågeställning i HDu 19.6.1985.

<sup>202</sup> Se även HD 1965-II-70, som framhåller detta med avseende på lagstiftningsbehörighet i jordförvärvsärenden.

<sup>203</sup> Se HDu 3169/9.9.1994.

<sup>204</sup> HDu 19.12.1996.

skötsel av uppgifterna och att överföringen inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter (se avsnitt 8.6. nedan).<sup>205</sup>

Behörighetsprövningen fick en annan utgång i anslutning till behandlingen av lagtingsbeslutet med landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om genteknik och genetiskt modifierade organismer. HD konstaterade i sitt utlåtande<sup>206</sup> att lagstiftningen om genteknik inte är "omnämnd i förteckningarna över landskapets och rikets lagstiftningsområden i 18, 27 och 29 §§ självstyrelselagen. Lagstiftningen kan inte heller direkt hänföras till något område som anges i förteckningarna. Enligt 18 § 27 punkten och 27 § 42 punkten självstyrelselagen skall lagstiftningsbehörigheten i ett sådant fall avgöras enligt grundsatserna i lagen. Gentekniken kan inverka på ett flertal områden som hänförts till landskapets lagstiftningsbehörighet. Till dessa områden hör till exempel natur- och miljövården, jord- och skogsbruket, hälso- och sjukvården samt djurskyddet och veterinärväsendet, vilka områden med bland annat nedan angivna undantag enligt 18 § 10, 12, 15 och 17 punkterna självstyrelselagen hör till landskapets behörighetsområde." Efter en genomgång av ett större antal behörigheter i rikets behörighetsförteckning i Sjl 27 § konstaterade HD "att riket har förbehållits lagstiftningsbehörigheten rörande omständigheter som förutsätter en särskild 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. Gentekniken innebär ett djupgående ingrepp i den naturliga utvecklingen. Trots att gentekniken i viss mån berör områden som hör till landskapets behörighet bör lagstiftningen om genteknik enligt Högsta domstolens uppfattning enligt 27 § 42 punkten självstyrelselagen hänföras till rikets behörighet." Med utgångspunkt i detta resonemang valde HD att hemställa att det prövade lagtingsbeslutet måtte förordnas att förfalla.

De grundrättighetsspörsmål som denna lagstiftningsbehörighet väcker varierar givetvis enligt det ämne som lagtinget försöker reglera, men härvid bör åtminstone uppmärksamhet fästas vid GL 6 § om jämlikhet och GL 21 § om rättsskydd samt GL 22 § om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Frågan aktualiserades i anslutning till ovannämnda lagtingsbeslut om antagande av landskapslag om ändring av idrottslagen för landskapet Åland, där det var fråga om överföring av handhavandet av förvaltningsangelägenheter till en organisation som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen. Denna lag förordnades av republikens president att förfalla efter HD:s utlåtande, som tog fasta på bl.a. förvaltningens lagbundenhet och rättsskydds krav. Dåvarande RF 92.1 § (nuvarande GL 2.3 §) förutsatte att i all tjänsteverksamhet skall vid laga påföljd lag noggrant iaktas. "Denna princip uttrycker en allmän princip om förvaltningens lagbundenhet, vilken bör iakttagas även vid utövandet av medelbar offentlig förvaltning. Ett stadgande om överförande av offentlig förvaltning till en privat organisation, varom nu är fråga, bör därför innehålla närmare bestämmelser åtminstone om organisationens namn och verksamhetsform samt om rätten att söka ändring i organisationens avgörande. Då sådana bestämmelser saknas i lagtingsbeslutet fin-

<sup>205</sup> Se även Suksi 2002, ss. 374-387.

<sup>206</sup> HDu 21.3.1996.

ner Högsta domstolen med hänvisning till 27 § 1 punkten självstyrelselagen att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet." Avsaknaden av de elementära rättsskyddsgarantierna ansågs alltså utgöra en kränkning av rikets lagstiftningsbehörighet inom området för grundlag. Till denna del sammanfaller HD:s krav långt med de krav som GL 124 § ställer för överföring av förvaltningsuppgifter genom lag på enheter utanför den egentliga myndighetsorganisationen (se avsnitt 8.6. nedan).<sup>207</sup>

Motsvarande betänkligheter kring rättsskydd uppkom då grundskolelagen för landskapet Åland blev föremål för behörighetsgranskning och föranledde en anmärkning i ett utlåtande från HD<sup>208</sup> i vilket domstolen prövade besvärsmåttor med anknytning till ersättande skola. "Enligt 51 § lagtingsbeslutet skall beslut som huvudmannen för ersättande skola fattat överklagas hos landskapsstyrelsen. Enligt 41 § lagtingsbeslutet upprätthålls en ersättande skola av enskilda personer, registrerade sammanslutningar eller stiftelser. En ersättande skola är således inte en i 25 § självstyrelselagen avsedd myndighet under landskapsstyrelsen, över vars beslut besvär skall anföras hos landskapsstyrelsen. Enligt motsvarande stadganden i rikets grundskolelag skall besvär i ifrågavarande fall anföras hos [förvaltningsdomstolen -MS]. Bestämmelserna i 51 § lagtingsbeslutet överensstämmer således inte med motsvarande stadganden i rikets lag och lagtinget har således överskridit sin lagstiftningsbehörighet." HD hemställde med stöd av detta att lagtingsbeslutets 51 § måtte förordnas att förfalla.

På samma sätt som med grundrättighetsspörsmålen varierar också förhållandet mellan Europeiska unionens exklusiva eller delade kompetenser och de ämnen som lagtinget kan försöka reglera med hänvisning till lagstiftningsbehörighet inom ramen för övriga angelägenheter.

### 5.2.11. Avslutande synpunkter

De tolkningsproblem som ovanstående genomgång av den åländska lagstiftningsbehörigheten ger uttryck för är av varierande slag. Tidsmässigt verkar det som om 1950- och 1960-talens behörighetskontroll utövats med avseende på ärenden med anknytning till landskapets kännetecken och deras användning, främst flaggan, samt hembygdsrätten och till den anslutna frågeställningar, i varje fall vad gäller negativa utlåtanden från högsta domstolen. Grunderna för utbildningen var också ett svårt ärende under den tidsperioden, likaså vad som skulle höra till privaträttens område och därmed till rikets lagstiftningsbehörighet. Sättet att utföra behörighetskontroll etablerade sig emellertid relativt väl under giltighetstiden för 1951 års självstyrelselag och någon större förändring verkar inte ha ägt rum vid övergången till 1991 års självstyrelselag, förutom att både Ålandsdelegationens och högsta domstolens ställningstaganden blivit bättre underbyggda och kanske i någon mån tyngre i ett principiellt avseende. Den gällande självstyrelselagen och Finlands medlemskap i Europeiska unionen har gett upphov till ett relativt stort antal utlå-

<sup>207</sup> Om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt GL 124 §, se Suksi 2002, ss. 374–387.

<sup>208</sup> HDu 18.1.1995.

tanden som åtminstone i något avseende innehåller EG-rättsliga dimensioner och som utvecklats i allt mera stabil riktning (om EG-rättens förhållande till den åländska självstyrelsen, se avsnitt 6.5. nedan). Det är dock skäl att ännu i detta skede påpeka att ett lagtingsbeslut om antagande av en landskapslag kan innehålla bestämmelser som inte endast hänför sig till ett behörighetsområde utan till flera behörighetsområden. Det är förhållandevis vanligt att en landskapslag innehåller bestämmelser om självstyrelsemyndigheternas organisering, om den tvångsmakt som kan utövas och om någon innehållsmässig behörighet, såsom sociala ärenden.

I ett mera tekniskt avseende kan man konstatera att om en landskapslag antagits så att den innehåller en hänvisning till en annan landskapslag i förhållande till vilken presidenten använt sitt veto, har presidenten vanligtvis underkänt även den förstnämnda lagen. Sådana landskapslagar av blandad natur, där man intagit riksbestämmelser för vinnande av enhetlighet och överskådlighet men kanske i något avseende avvikit från formuleringen i rikets lag, till vilken grupp även självstyrelselagen hör, har också föranlett anmärkningar från behörighetskontrollens håll. I dylika fall kan det ibland fråga om bestämmelser i landskapslag som är antagna tills vidare, men där rikslagstiftningen är temporär och upphör att gälla vid en i rikslagen angiven tidpunkt. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att även om presidenten och högsta domstolen misslyckas med att identifiera ett behörighetsproblem i en landskapslag av blandad natur innan lagen publiceras så rubbas inte behörighetsfördelningen i den konkreta tillämpningen av lagen, varvid domstolen givetvis bör tillämpa antingen rätt landskapslag eller rätt rikslag även i en sådan situation där den aktuella landskapslagen säger något annat om rikslag (se avsnitt 9.2.1. nedan). Den felaktigt införda eller recipierade riksbestämmelsen i landskapslagen åsidosätts i en konkret tillämpningssituation, där lagtillämparen är skyldig att tillämpa den korrekta riksbestämmelsen. Lagtinget borde inte heller stifta sådana landskapslagar som endast i någon mån berör sådant lagstiftningsområde inom vilket lagtinget har behörighet, dvs. där största delen faller inom rikets behörighet, eftersom landskapslagen av dylik orsak kan förordnas att förfalla.

Utövning av lagstiftningsbehörighet på Åland i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet påverkas också av principen om att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. I princip är alltså landskapsförvaltningen behörig att verkställa lag inom det område där landskapet har lagstiftningsbehörighet, medan rikets förvaltningsmyndigheter har behörighet att verkställa rikslagstiftning. Denna princip är inte helt oproblematiserad ur behörighetskontrollens perspektiv. Vissa HD-utlåtanden med negativ utgång för landskapslagen gäller försök till delegering av verkställighetsärenden genom landskapslag t.ex. till länsstyrelsen, som är en statlig myndighet, och ibland är det rentav fråga om att genom landskapslag försöka reglera tjänsteåligganden som hör till statliga tjänstemän. Ibland gäller motsatsen. I ett relativt stort antal fall av konstaterade behörighetsöverträdelser har nämligen landskapslagstiftningen av blandad natur konstaterat att någon åtgärd

från landskapsregeringens håll krävs, t.ex. ett tillstånd, trots att den i fallet relevanta rikslagsstiftningen förlägger beslutsfattandet på länsstyrelsen. Försöken att genom landskapslagstiftning påverka förvaltningsbehörigheten åt det ena eller det andra hållet har vanligtvis lett till användning av vetorätten.

Stiftandet av landskapslag aktualiserar givetvis olika grundrättighetsfrågor, och det är uppenbart att högsta domstolen i sina utlåtanden är känslig för denna dimension i lagstiftningsarbetet. Även landskapslagstiftningen skall nämligen stå i samklang med de grundrättigheter som grundlagen definierar. Ett klart uttryck för högsta domstolens engagemang i grundrättighetsfrågorna är de utredningar av praxis som grundlagsutskottets utlåtanden i olika ärenden ger uttryck för och som ett antal utlåtanden hänvisar till. De mera specifika grundrättighetsfrågorna som föranlett kommentarer i behörighetskontrollen är framför allt rättsskydd enligt GL 21 § och egendomsskydd enligt GL 15 §, men likställighetsfrågeställningar inom ramen för GL 6 § är också ständigt aktuella och kan väckas inom snart sagt alla behörighetsområden. Härvid är det dock främst fråga om inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. om situationer i vilka lagtinget antagit ett beslut som, ifall den inte blev föremål för republikens presidents veto, skulle träda i kraft som en landskapslag. Därtill kan Sjl 71 § om tidigare stadgandens giltighet kritiseras p.g.a. oklarheter mot bakgrunden av den straffrättsliga legalitetsprincipen i GL 8 §. Den grundrättighetsverkan som blir utanför Ålandsdelegationens, högsta domstolens och republikens presidents behörighetskontroll är det allmänna, däribland lagtingets men även landskapsregeringens, skyldighet att i enlighet med GL 22 § tillförsäkra åtnjutandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Ett till grundrättighetsområdet anslutet frågeställning utgörs av bemyndigande för landskapsregeringen att utfärda landskapsförordningar. En bestämmelse som motsvarar GL 80.1 § ingår sedan ändringen av självstyrelselagen år 2004 i Sjl 21.1 §. Enligt lagrummet kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Lagrummet tvingar lagtinget att utforma landskapslagstiftningens innehåll så att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter men även frågor som enligt grundlagen eller självstyrelsen hör till området för lag systematiskt inkluderas i lag. Dessutom bör ett eventuellt bemyndigande i lag att utfärda landskapsförordning vara noggrant avgränsat. I likhet med konsekvenserna av GL 80.1 §, andra satsen, i riket torde bestämmelsen i självstyrelselagen resultera i att regleringsnivån i viss mån höjs i landskapet Åland så att normativt material som tidigare kunnat ingå i landskapsförordning numera bör inkluderas i landskapslag (se avsnitt 7.3.2.1. och 10.1.6. nedan).

En intressant konstitutionell dimension som utvecklats genom HD-utlåtanden är möjligheten för lagtinget att genom landskapslag antagen genom enkel majoritet fylla undantag som riksdagen antagit genom kvalificerad majoritet (se avsnitt 10.1.4. nedan). På detta sätt kan lagtinget t.ex. anta inskränkningar i de grundläggande rättigheterna, förutsatt att riksdagen tidigare antagit en motsvarande inskränkning. Kravet i GL 73 § på undantagets avgränsade karaktär med avseende på rikslag kan dock förväntas minska den praktiska användningen av denna möjlighet inom ramen för landskapslagstiftningen.

Det är uppenbart med stöd av de ovan framlagda materialet om tolkning av landskapets lagstiftningsbehörighet att det inte är helt möjligt att genom fördelning av två lagstiftares lagstiftningsbehörigheter i varandra uteslutande behörighetsområden skapa ett system som i varje förekommande fall klart uttrycker vem som är behörig att lagstifta i ett visst ärende. Problematiska områden och ärenden har existerat och kommer att existera, men genom HD:s utlåtanden och genom den övriga behörighetskontrollens åtgärder specificeras i varje fall den åländska lagstiftningsbehörigheten på ett kontinuerligt sätt. Det förhållandevis stora antal fall där HD och republikens president konstaterat en behörighetsöverträdelse vid stiftande av landskapslag kan vara omedveten eller medveten testning av behörighetsgränsen från åländskt håll och på det sättet kan det också ingå en del politik i behörighetsprövningen. Det här är dock en fullkomligt normal dimension av varje sådant statssystem som bygger på fördelning av behörigheter mellan olika lagstiftare: varje lagstiftande organ är givetvis mån om sin egen behörighet och önskar utnyttja den fullt ut.

## 6. ÅLAND I EU OCH I DET INTERNATIONELLA SAMFUNDET

### 6.1. BEGRÄNSNING AV BEHÖRIGHET GENOM INTERNATIONELLA FÖRDRAG OCH FÖRPLIKTELSE

Den ursprungliga suveränitet som lagstiftaren i Finland, dvs. riksdagen, i teorin någon gång haft har inskränkts också på andra sätt än genom inhemska åtgärder på statsförfattningens nivå. Ett viktigt sätt att begränsa lagstiftarens handlingsutrymme är ingående av fördrag med andra stater. I själva verket är en stats strävan att ingå förbindelser med andra stater och underkasta sig en viss världsordning en begränsning av statens och samtidigt lagstiftarens suveränitet. I dagens läge kan man långt utgå ifrån att mer eller mindre varje fördrag som en stat ingår, i varje fall där fördraget är multilateralt och inte endast bilateralt, begränsar statens och därmed också lagstiftarens suveränitet i ett eller annat avseende. Den största suveränitetsbegränsningen hittills påtog sig Finland genom medlemskap i Europeiska unionen från och med den 1 januari 1995. EU-medlemskapet innebar att Finland överförde en del av sina nationella maktbefogenheter på EU och förband sig att hålla sin lagstiftning till denna del i överensstämmelse med EU:s lagstiftning.

Trots att staten internt kan fördela ansvaret för förverkligandet av internationella förpliktelser och t.ex. fördela lagstiftningsmakt åt regionala självstyrelseområden, såsom Åland, inverkar en dylik decentralisering inte på statens folkrättsliga ansvar att uppfylla den internationella förpliktelsen. Staten ansvarar alltså för förverkligandet av alla de internationella förpliktelser den ingått oavsett arbetsfördelningen inom staten. Det förfarande för ikraftträdande av internationella fördrag som förutsätts av Sjl 59 § ansluter sig alltså till den interna arbetsfördelningen inom staten men befriar inte staten Finland från sitt internationella ansvar.<sup>1</sup> Beroende på fördraget kan det dock vara möjligt för staten att

<sup>1</sup> *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice of 4 February 1932, Series A/B—Fasc. No. 44, s. 24. Se även fallet *Lighthouses of Crete and Samos*, Permanent Court of International Justice of 8 October 1937, Series A/B—Fasc. No. 71, ss. 103–105, i vilket den fasta mellanfolkliga domstolen ansåg att så fort ett territorium erkänts inneha en viss politisk ställning som en autonom enhet eller en delstat i en federation så är staten ifråga folkrättsligt ansvarig för åtgärder vidtagna av den sub-nationella enheten, åtminstone så långt som det existerar en politisk förbindelselänk för något slag mellan staten och den sub-nationella enheten. I fallet utvecklade domstolen en teori om politisk förbin-

komma överens om ett sådant territoriellt undantag till fördraget som lämnar ett visst område inom staten utanför fördragets tillämpningsområde. Förhandlingarna om Finlands inträde i den Europeiska unionen innefattade egentligen en sådan utgångspunkt för Ålands del, men fördragsarrangemanget kompletterades med ett särskilt protokoll som möjliggjorde Ålands inträde i EU med vissa särskilda undantag till EG-fördraget. På samma sätt som för rikets del överfördes även en del av lagtingets behörighet till EU vid anslutningen, och på samma sätt som ratificering av ett internationellt fördrag för rikets del betyder även ett bifallsbeslut som lagtinget fattar med avseende på ett internationellt fördrag att lagtingets handlingsmöjligheter inom just det område som fördraget avser i någon mån inskränks (se avsnitt 6.3. nedan). Landskapets särställning med tanke på hembygdsrättens och valens förhållande till internationella människorättskonventioner har redan behandlats ovan (se avsnitt 2.2.4. och avsnitt 3.1. ovan), men en mera allmän betraktelse ur detta perspektiv företas i slutet av detta kapitel (se avsnitt 6.6. nedan).

Med tanke på förhållandet mellan riket och Åland bör man också konstatera att Finland vid flera tillfällen samtyckt till att begränsa sin egen suveränitet till förmån för Åland. I själva verket fick Finland genom statsuccession ärva en begränsning av suveräniteten redan vid självständigheten, nämligen Ålandsserivitutet från Ryssland. Trots att riksdagen redan år 1920 godkände den första självstyrelselagen, kan man anse att den Ålandsöverenskommelse som Finland samtyckte till inför Nationernas Förbund år 1921 innebar en inskränkning av suveräniteten. En ytterligare inskränkning av suveräniteten förverkligades ge-

delselänk för att bestämma med stöd av de grundläggande dokumenten om en autonom enhet lösgjort sig från moderlandet innan en viss tidpunkt, då ett formellt internationellt fördrag ingåtts. "The issue, reduced to its essence, may be stated as follows: had every political link between the Ottoman Empire and the islands of Crete and Samos disappeared at the time of the conclusion of the contract in dispute, that is to say, on April 1st/14th, 1913? (...) The Court finds that this has not been shown by the Greek Government. (...) Notwithstanding its autonomy, Crete had not ceased to be a part of the Ottoman Empire. Even though the Sultan had been obliged to accept important restrictions on the exercise of his rights of sovereignty in Crete, that sovereignty had not ceased to belong to him, however it might be qualified from a juridical point of view. That situation persisted until the time when Crete was separated from the Ottoman Empire by treaties, which were treaties of cession, and became a 'detached territory' (...). In opposition to this conclusion, deduced from the international instruments, the Greek Government has argued that Samos, since 1832, and Crete, since 1899 and in any case since 1907, did in fact enjoy a régime of autonomy which was so wide that those islands must be regarded as having been thenceforward detached from the Ottoman Empire. (...) No confirmation of this view is obtained by the examination of either the Cretan Constitutions or the organic Statute of Samos. The autonomy of Crete was only recognized by the Constitutions of 1899 and 1907 'under the conditions established by the four Great Powers'. These conditions emphasized 'the supreme rights of H.I.M. the Sultan over Crete' (...) and the 'legitimate rights of the Sultan'. So far as concerns the island of Samos, the *Hatt* or organic Statute of December 22<sup>nd</sup>, 1832, definitely proclaimed its dependence on the Sublime Porte. Samos is described herein as forming 'part of the hereditary estates of H.I.M. the Sultan Mahmoud Khan' (...), and the concessions conferred by the Statute are expressly subordinated by it to the condition that the inhabitants of the islands 'should henceforth be faithful subjects of the Ottoman Empire'. The provisions of the Statute, and especially those concerning the appointment and powers of the 'chief of the island' and the homage due to the Sultan, leave no doubt as to the continued political subordination of Samos." Innan en frivillig lösbrytning av ett autonomt område genom fördragsarrangemang ägt rum är den juridiska situationen sådan att det autonoma området hör till statens suveränitet och territorium.

nom den Ålandskonvention som Finland ingick med ett antal länder som hade intressen i Östersjöområdet. Denna konvention kompletterades år 1940 med avseende på Ryssland genom fördraget med de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna.

Den historiska utvecklingen av Ålands konstitutionella ställning har således i många avseenden inneburit inskränkningar i den "ursprungliga" suveränitet som Finland i teorin kan antas ha haft vid inträdet av sin självständighet. Dessa inskränkningar kan också anses ha en gemensam nämnare, nämligen freden. Ålandsöverenskommelsen av 1921 är en viktig milstolpe vid bibehållandet av internationell fred och vänskapliga förhållanden genom beslut av en mellanstatlig säkerhetsorganisation, Nationernas Förbund. Därtill kan man härleda syftet för Europeiska unionen från en önskan att skapa ett varaktigt fredstillstånd i Europa genom att knyta så starka ekonomiska band mellan länderna i Europeiska unionen att ett krig dessa länder emellan blir en omöjlighet. Ur ett finländskt perspektiv är således både Åland och Europeiska unionen i grunden fredsprojekt som kunnat motivera inskränkningar i statens suveränitet.

## 6.2. INTERNATIONELLA ÄRENDEN INOM ÅLÄNSKT BESLUTFATTANDE: UTVECKLING OCH NULÄGE

### 6.2.1. Historisk utveckling

I den förteckning på behörighetsområden som enligt självstyrelselagen av år 1920 förbehållits riket hade områdena för det mesta definierats enligt typ av ärende. Två avvikelser gjordes från denna princip. De innebar att området för rikets lagstiftningsbehörighet inte definierades på materiell utan på formell grund. Den ena gällde internationella fördrag och den andra stiftande av grundlag. Båda punkterna blev föremål för kritisk uppmärksamhet när man efter andra världskriget började bereda den första totalrevisionen av självstyrelselagstiftningen. I den och i den därpå följande totalrevisionen utreddes problemen beträffande den första punkten, beträffande den andra fortgår diskussionen.<sup>2</sup>

Enligt den första självstyrelselagens 9.2 § hade riket lagstiftningsbehörighet när det var fråga om utfärdandet av författningar i ärenden som gällde "republikens förhållande till utländska makter" och "område, som är reglerat genom internationella fördrag" (se avsnitt 5.1.2. ovan). När det gäller det senare stadgandet om område, som är reglerat genom internationella fördrag bör det uppmärksammas att det inte definieras enligt sitt materiella innehåll utan enligt det sätt på vilket det uppkommer. Enligt Erich "fick stadgandet detta innehåll

<sup>2</sup> Jyränki 2000, s. 29.

uttryckligen för att undvika den uppfattning, att innehållet i ett fördrag med en främmande stat, i det fall det rör området för lagstiftningen, inte skulle bli tillämpligt på Åland innan landstinget har givit sitt bifall. En dylik begränsning vore ägnad att medföra onödigt besvär, eftersom det då kunde bli nödvändigt att foga ett särskilt villkor (reservation) angående fördragets tillämpning i förhållande till Åland. När det är tal om ett område som har ordnats genom fördrag, innebär detta, till den del fördraget föranleder lagstiftningsåtgärder, att fördraget på motsvarande sätt träder i kraft även på Åland; fördraget medför här att republikens allmänna lagstiftning i sak utvidgas".<sup>3</sup> Detta innebar att även fördrag som gjorde intrång i landstingets behörighet kunde för landskapets del sättas i kraft i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att det inte enligt republikens grundlagar krävdes grundlagsordning.<sup>4</sup> Såsom anfördes ovan så öppnade bestämmelsen dörren för ett allvarligt behörighetsläckage till Ålands nackdel.

Regeringen proposition år 1946 till riksdagen om ny självstyrelselag för Åland<sup>5</sup> innehöll ett förslag till att komplettera stadgandet i 1920 års självstyrelselag om område, som är reglerat genom internationella fördrag med "dock så, att fördrag med utländsk makt uti de i 33 § regeringsformen stadgade fall beträffande Åland böra godkännas jämväl av landstinget, för såvitt angår bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen." Detta motiverades på följande sätt: "Denna punkt har i lagförslaget upptagits i oförändrad avfattning. Dock har regeringen ansett, att landskapets autonomi icke finge utan landstingets samtycke genom fördrag beskäras. Denna bestämning får anses såsom en direkt konsekvens av stadgandet i 44 § av förslaget".<sup>6</sup> Den nationella ordningen för ikraftträdandet av överenskommelser som avsågs i tillägget blev i övrigt öppen, men landstingets bifall förutsattes uttryckligen. Propositionens öde blev dock att förfalla. Det är dock endast indirekt man kan urskilja en förmodan om att det år 1920 till denna del hade uppkommit en lucka som måste täppas till. Med utnyttjande av denna lucka hade självstyrelsen kunnat inskränkas utan landskapets samtycke. Revideringsnormen i 1920 års självstyrelselag hade inte förhindrat detta. Tolkningen hade fått sin början på 1920- och 1930-talen, då självstyrelsesystemet i viss mån uppfattades vara underordnat republikens statsskick – en uppfattning som senare fick ge vika.

År 1949 kom regeringen med en ny proposition till riksdagen med förslag till totalrevision av självstyrelselagstiftningen. I propositionen hade förslaget om landstingets medverkan uttryckts så att det var klart att medverkan inte gällde beslutet att ingå en överenskommelse utan beslutet om nationellt ikraftträdande i landskapet. Stadgandet föreslogs få en lydelse som gick ut på att till ri-

<sup>3</sup> Erich 1925, s. 381.

<sup>4</sup> Sainio 1972, s. 738.

<sup>5</sup> RP 100/1946, s. 23.

<sup>6</sup> RP 100/1946, s. 11.



kets behörighet hör "område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt fördraget ingår bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen."<sup>7</sup>

I grundlagsutskottets betänkande<sup>8</sup> uttalades att en komplettering av stadgandet på föreslaget sätt inte innebar någon inskränkning av rikets lagstiftningsbehörighet i förhållande till vad som dittills gällt. Enligt revideringsnormen i 1920 års självstyrelselag 44 § erfordrades nämligen landstingets bifall för ändring, förklaring och upphävande av stadgandena i självstyrelselagen samt avvikelser från dem. Självstyrelselagen hade därför ändrats endast så att ordalydelsen motsvarade revisionsnormen 44 § i lagförslaget.

Självstyrelselagen av år 1951 stadgade till slut i 11.2 § 3 och 19 punkterna att lagstiftningen ankommer på riket när det är fråga om rikets förhållande till utländska makter och angelägenheter som reglerats genom internationella fördrag. Landstingets bifall var enligt 44 § en förutsättning för att ett fördrag skall träda i kraft, om det innehåller bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen.

I revisionen år 1991 av självstyrelselagen gjordes ändringar i de bestämmelser som gäller ikraftträdandet i landskapet av fördrag som Finland ingått. Självstyrelselagens 59.1 § stadgade i sin ursprungliga utformning att om "ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med<sup>9</sup> denna lag blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning som stadgas i 67 och 69 §§ riksdagsordningen samt i 69 § i denna lag". Med anledning av stiftandet av Finlands grundlag ändrades lagrummet i självstyrelselagen år 2000 så att det bättre reflekterar ingåendet av fördrag och erkänner självstyrelselagens och Ålandsarrangemangets starka ställning i rättsordningen och i förhållande till internationella fördrag. Därför blir en ovan avsedd bestämmelse i ett internationellt fördrag gällande i landskapet "endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna". Rikslagen om inkorporering av ett fördrag skulle alltså i en sådan situation stiftas i s.k. inskränkt grundlagsstiftningsordning och lagtingets bifall ges genom ett beslut som stöds av en kvalificerad majoritet.

<sup>7</sup> RP 38/1948, ss. 3, 7.

<sup>8</sup> GrUB 36/1950, s. 6.

<sup>9</sup> I Sjl 59 § avses enligt motiven med "står i strid med" fall i vilka en överenskommelse som Finland har ingått med en främmande stat innehåller en bestämmelse som avser "ändring eller upphävande eller avvikelser från lagen". Se RP 73/1990, s. 95.

Om däremot ett fördrag innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet, skall lagtinget enligt Sjl 59.2 §, för att bestämmelsen skall bli gällande i landskapet, ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Det är i själva verket fördrag av detta slag som i de flesta fallen ingås av Finland. Enligt Sjl 59.3 § kan lagtinget kan bemyndiga landskapsregeringen att ge ett sådant bifall som avses i lagrummets 2 moment.

Stadgandena om bifall till internationella fördrag blir begripliga endast om man beaktar att ärenden som gäller "förhållandet till utländska makter" har i Sjl 27 § 4 punkten förbehållits rikets behörighet.<sup>10</sup> På denna grund är det riket som ingår internationella fördrag för hela riket inklusive Åland.<sup>11</sup> Stadgandet i Sjl 59 § utgör därför en uttrycklig inomstatlig reservation med avseende på detta förbehåll och upprättar en inomstatlig möjlighet till territoriella undantag. Ifall ett sådant undantag uppstår genom att lagtinget förvägrar bifall, torde Finland som presumtiv fördragspart vid ratificeringen av fördraget lämna in en territoriell reservation till fördraget.

#### 6.2.2. Ingående av statsfördrag med verkan för Åland

Enligt Sjl 27 § 3 punkten hör ärenden som rör förhållandet till utländska makter till rikets lagstiftningsbehörighet, dock med beaktande av stadgandena i självstyrelselagens 9 kapitel om internationella fördrag. Landskapet Åland har på detta sätt inte behörighet att till exempel ingå statsfördrag, utan statsfördrag ingås alltid av republikens president.<sup>12</sup> I självstyrelselagens 9 kapitel ingår ändå

<sup>10</sup> Se även grundlagens stadganden om behörighet i internationella frågor i GL 93–97 §§.

<sup>11</sup> Det har från landskapets sida framförts önskemål om en mer självständig rätt att ingå internationella fördrag. Eftersom ett autonomt samfund inte är en stat och inte heller annars ett folkrättssubjekt, saknar landskapet såväl internationell rättskapacitet som internationell rättshandlingsförmåga, dvs. förmåga att företa giltiga rättshandlingar i förhållande till ett folkrättssubjekt, exempelvis att direkt eller självständigt förhandla om och ingå traktater med främmande stat. Således skulle det inte vara möjligt att ge landskapet rätt att helt självständigt ingå internationella fördrag, utan det skulle handla om att utöka landskapets möjligheter att mer självständigt medverka vid tillkomsten av internationella fördrag. Ålandsgruppen ansåg i sitt betänkande att det inte fanns tillräckliga motiv för att utöka landskapets möjligheter att självständigt ingå internationella fördrag med främmande makter, eftersom dagens system redan ger landskapet stora möjligheter att delta vid förhandlingar med främmande makter om ingående av internationella fördrag. Se Översyn av självstyrelselagen för Åland, ss. 42–43.

<sup>12</sup> Se även *Interpretation of the Statute of the Memel Territory*, the Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B; Judgments, Orders and Advisory Opinions, No. 50, ss. 294 och 313. Fallet gällde presidenten för det autonoma Memel-territoriet och hans direkta kontakter med tyska statsorgan med syfte att garantera ett förmånligare marknadstillträde i Tyskland för jordbruksprodukter från Memel jämfört med produkter från det övriga Litauen. Till följd av de direkta utrikeskontakterna avsåts presidenten av Memels guvernör trots att det i Memels autonomistadga inte ingick någon möjlighet att avsätta den autonoma regeringsmaktens företrädare. Den fasta mellanfolkliga domstolen ansåg att eftersom utrikesärendena hörde till rikets, dvs. Litauens, exklusiva kompetensområde så hade presidenten för det autonoma områdets regering brutit mot autonomistadgan med den påföljden att det uppstod en rätt för rikets representant, guvernören, att avsätta regeringsorganets president. Enligt domstolen var syftet med Memels internationellt etablerade ställning att genom decentralisering säkerställa en omfattande möj-

vissa bestämmelser om landskapets medverkan vid ingående av fördrag med utländska makter. Landskapsstyrelsen kan hos behörig myndighet göra framställning om förhandlingar om fördrag med främmande makt. Landskapsstyrelsen skall också underrättas om förhandlingar om ingående av fördrag med en främmande makt. Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, skall landskapsstyrelsen underrättas, om detta lämpligen kan ske. Vidare skall landskapsstyrelsen, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar (SjL 58 §).

Med stöd av GL 93 § leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Med stöd av lagrummet ingår republikens president, i samverkan med statsrådet, fördrag med utländska makter. I vissa fall måste också riksdagen medverka vid godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser. Enligt GL 94 § krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs likaså för uppsägning av en sådan förpliktelse.<sup>13</sup> Det bör märkas att SjL 59 §, som förutsätter bifall av det åländska lagtinget, gäller uttryckligen ikraftträdande av internationella fördrag för landskapets del, inte godkännande av sådana<sup>14</sup> eller uppsägning av en internationell förpliktelse och att bestämmelser om landskapets medverkan vid ingående av fördrag ingår i SjL 58 § (se ovan).

Lagtingets bifall till en lag genom vilket ett internationellt fördrag sätts i kraft begärs på framställning av republikens president. Begäran riktas till landshövdingen på Åland som överlåter den till lagtinget. Regeringens proposition

lighet till lagstiftande, dömande, administrativa och finansiella åtgärder, vilka dock inte skulle äventyra den litauiska statens enhet och som skulle fungera inom ramen för Litauens suveränitet. Fallet kan anses understryka en önskan att skydda en stats externa suveränitet samtidigt som det erkänner möjligheten att ordna utövningen av den interna suveräniteten på ett sådant sätt som staten själv anser ändamålsenligt eller som det internationella samfundet kommit överens om.

<sup>13</sup> Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas i riksdagen med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

<sup>14</sup> Bestämmelsen om att landstinget/lagtinget bör ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makter bringas i kraft inom landskapet tillkom genom 1951 års självstyrelselag. Motiveringen var att då enligt 36 § 1 mom. 1920 års självstyrelselag självstyrelselagen inte kan ändras, förklaras eller upphävas, eller avvikelser från den kan göras annorlunda än med landstingets bifall, bör ett motsvarande skydd mot inskränkningar av den åländska självstyrelsen också gälla ifråga om bestämmelser som ingår i internationella fördrag; se RP 100/1946 och RP 38/1948. Se också GrUB 36/1950. Enligt den ordalydelse som regeringen hade föreslagit i sin proposition av år 1946 skulle landstinget ha "godkänt fördrag med främmande makt", försåvitt angår bestämmelser, som innebär upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen. I sitt andra lagförslag som regeringen framlade år 1948 hade formuleringen ändrats. Nu skulle landstinget under samma förutsättningar ge sitt "bifall till lag genom vilket fördraget bringas i kraft inom landskapet". Enligt det reviderade lagförslagens motiveringar klargör denna avfattning tydligare att stadgandets syftemål är "att reglera landskapets medverkan, ej vid fördragens avslutande, utan i fråga om dessas internt rättsliga bringande i kraft inom landskapet, försåvitt i fördraget ingår bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadgandena i självstyrelselagen". Se RP 38/1948, s. 3.

ingår som bilaga till begäran, varav oftast framgår varför bifallet sökes. I riket föredras ärendet av justitieministern efter att det beretts inom justitieministeriet och vederbörligt sektorministerium. Inom justitieministeriet finns en tjänsteman som handlägger ärenden som gäller landskapet. Det ankommer i sista hand på justitieministeriet att ta ställning till nödvändigheten av lagtingets bifall. Årligen överläts till lagtinget ett tiotal framställningar om bifall. En betydande del av bifallen gäller fördrag om undvikande av dubbelbeskattning och om social trygghet. I sådana fall har bifall getts mer eller mindre rutinmässigt. I lagtinget handläggs en begäran om bifall såsom en lagmotion. Lagtingets bifall ges i form av ett beslut om att ge sitt bifall till en lag om godkännande av bestämmelserna i ett viss statsfördrag till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet. Besluten publiceras i Ålands författningssamling. En uppgift om att lagtingets bifall har erhållits ingår också i den förordning genom vilket ifrågavarande statsfördrag sätts i kraft inomstatligt och som publiceras i Finlands fördragsserie och författningssamling.

I fråga om några internationella fördrag har det hänt att erforderligt bifall inte har sökts innan fördraget satts i kraft. I sådana fall kan lagtinget ge sitt bifall i efterhand.

### 6.3. BIFALLSBESLUTET MED AVSEENDE PÅ INTERNATIONELLA FÖRDRAG

Även om de bifallsbeslut som bestämmelsen i SjL 59.1 § och SjL 59.2 § avser inte formellt sett är beslut om stiftande av lag, dvs. antagande av åländsk norm som är av allmänt bindande karaktär, får bifallsbeslutet icke desto mindre den följd effekten (se avsnitt 2.2.4. ovan angående tolkningen av bifallsbeslutets natur vid stiftandet av 1991 års självstyrelselag). Det är i de flesta fallen fråga om bifall till en rikslag om inkorporering av ett fördrag i en situation där inkorporeringen vanligen sker genom lagstiftningsbeslut i riksdagen i form av en så kallad blankettlag vars innehåll utgörs av en hänvisning till fördragets text som publiceras separat. Lagrummets första moment avser lagar som stiftas i inskränkt grundlagsstiftningsordning enligt GL 95.2 §, men lagrummets andra moment hänvisar inte egentligen till lag, dvs. till en norm på den vanliga lagens nivå, utan använder sig av uttrycket författning. Uttrycket författning kan naturligtvis också innefatta normer på lägre nivå än lag, och i anslutning till inkorporering av fördragsbestämmelser är det republikens presidents förordningar som enligt GL 95.1 § kommer i fråga. Fördragets text får efter ett positivt bifallsbeslut således giltighet på Ålands område på den normhierarkiska nivå som texten är inkorporerad på, dvs. på lagnivå eller på förordningsnivå, och kan därefter även gälla i förhållande till fysiska och juridiska personer. Därtill bör man ta i

betraktande att ett fördrag kan avse sådana ärenden som hör till lagtingets behörighetsområde och föranleda att separata lagstiftningsåtgärder blir nödvändiga på Åland.

Eftersom ett internationellt fördrag inte utan bifall träder i kraft i landskapet till den del fördraget innebär avvikelser från självstyrelselagen eller hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, gör man ofta så att man under förhandlingarna med andra stater i fördragstexten tar in en bestämmelse om att fördraget inte tillämpas på Åland, men att Finlands regering kan ge en förklaring om att fördraget också skall tillämpas på Åland. På det sättet kan Finland underteckna fördraget och invänta med förklaringen tills saken har behandlats i landskapet.<sup>15</sup> Det var i själva verket denna strategi som tillämpades vid Finlands anslutning till EU/EG, men i en något mera utbyggd form innefattande ett särskilt protokoll.

Så som ovan redan visats är lagstiftningsordningen i riksdagen gällande internationella fördrag som innebär ändringar av självstyrelselagen eller jordförvärvslagen enligt Sjl 59.1 § utan vidare kvalificerad. Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en rikslag i den ordning GL 95.2 § anger för lagförslag om ikraftträdandet av en internationell förpliktelse som gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.<sup>16</sup>

Om ett fördrag innehåller bestämmelser som faller inom ramen för landskapets behörighet, skall lagtinget enligt Sjl 59.2 § för att bestämmelsen skall bli gällande i landskapet ge sitt bifall till den författning<sup>17</sup> genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.<sup>18</sup> Lagtingets bifall till ett internationellt fördrag innebär

<sup>15</sup> Palmgren 1995, s. 28.

<sup>16</sup> Lag om ändring av självstyrelselag för Åland (FFS 75/2000), 59 §. Ålandsgruppen föreslog i sitt betänkande att självstyrelselagstiftningen skulle i denna bemärkelse ändras så att kravet på kvalificerad majoritet i riksdagen inte skulle gälla i de fall då fördraget strider mot självstyrelselagen på den grund att fördraget förpliktar landskapets myndigheter att kommunicera med utländska myndigheter på ett annat språk än svenska. Grundlagen föreskriver i GL 95.2 § att ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som inte gäller grundlagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ålandsgruppen ansåg att en skyldighet för landskapsmyndigheterna att kommunicera med utlänningar eller utländska myndigheter på ett annat språk än svenska inte äventyrar det språkskydd som självstyrelselagen ger landskapet och att fördragsbestämmelserna om detta därför bör kunna behandlas i enkel ordning i riksdagen, om inte annat följer av grundlagen. I lagtingsbehandlingen skulle dock fortfarande kvalificerad majoritet förutsättas, eftersom det trots allt är fråga om ett undantag från sådana bestämmelser i självstyrelselagen som är stiftade i landskapets intresse. Se Översyn av självstyrelselagen för Åland, s. 46.

<sup>17</sup> Om fördraget sätts i kraft genom lag, brukar bifall till lagen begäras redan när regeringens proposition överlämnas. På det sättet får lagtinget mera tid på sig att behandla ärendet. Eftersom bifall enligt ordalydelsen i självstyrelselagen ges till den författning genom vilken fördraget sätts i kraft, kan det hända att bifall måste begäras på nytt om lagförslaget ändras under riksdagsbehandlingen. Ålandsgruppen föreslog förändring i självstyrelselagens stadgande så att lagtinget skulle ge bifall till att fördragsbestämmelserna träder i kraft och inte som nu till lagen eller förordningen om ikraftträdandet. Om nämligen fördraget sätts i kraft i riket inte endast med en blankettlag utan med en lag eller förordning som innehåller nationella bestämmelser, kan det vara nödvändigt att bifallet uttryckligen omfattar även dessa bestämmelser. Se Översyn av självstyrelselagen för Åland, s. 45–46.

<sup>18</sup> De vanligaste fallen då fördragsbestämmelser står i strid med självstyrelselagen gäller lagens språkbestämmelser.

inte att lagtinget fräntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området. Stadgandet i Sjl 59.2 § avser alltså inte det fall att lagstiftningsbehörigheten övergår från lagtinget någon annanstans, utan det fall att den riksförfattning genom vilken ett fördrag sätts i kraft gäller en fråga som hör till lagtingets behörighet.<sup>19</sup> Detta har uttryckts i förarbeten till självstyrelselagen genom att framhålla att "landskapet skall ge sitt bifall till den författning genom vilken fördraget bringas i kraft i landskapet. Inte enbart lagar, så som nu är fallet, utan även andra författningar skall sändas till landskapet för bifall. Bifall innebär inte att man genom författningen kan avvika från självstyrelselagen, något som framgår av 1 mom. Däremot innebär ett bifall av lagtinget att landskapets lagstiftningsbehörighet, som är exklusiv för landskapet, delvis begränsas, dvs. lagtinget kan inte under den tid avtalet är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser. Godkännandet innebär inte att lagtinget fräntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området".<sup>20</sup>

Enligt Jyränki berättigar nog också Sjl 59.2 § strängt taget till avvikelser från Ålands grundförfattning, i motsats till vad som sägs i motiven till lagrummet. Momentet avser fall som i teorin om indirekt ändring av den tyska grundlagen har kallats *Verfassungsüberschreitung*.<sup>21</sup> Det innebär att ett överskridande av behörigheten enligt grundlagen äger rum: rikets lagstiftare tränger med en vanlig lag om ikraftträdande av ett fördrag in på landskapets lagstiftares behörighetsområde och får göra det, om den sistnämnda samtycker till detta. Beträffande innehållet i den enskilda författningen om ikraftträdande rubbas den i självstyrelselagen reglerade materiella behörighetsgränsen utan att behörighetsförteckningen rörs.<sup>22</sup> Detta skulle egentligen vara en typisk uppgift för en undantagslag stiftad i den ordning som GL 73.1 § föreskriver.<sup>23</sup>

Det är förstaeligt att man genom Sjl 59.2 § har ordnat ett tekniskt enkelt sätt att utsträcka internationella förpliktelser att gälla på Åland – ett system som är lättare än om det i riksdagen alltid vore nödvändigt att på grund av Åland behandla författningarna om ikraftträdelse som undantagslagar. Det kan dock anses att man strikt taget på denna punkt i något avseende gjort avkall på det absoluta kravet i Sjl 69.1 § angående förfarandet vid ändring av eller avvikelser från självstyrelselagen genom att underlätta behandlingen i riksdagen. Kravet på

<sup>19</sup> RP 73/1990, s. 96.

<sup>20</sup> RP 73/1990, s. 96. Uppsägning av en sådan internationell förpliktelse till vilken landskapet gett sitt bifall torde således vara en okomplicerad åtgärd ur landskapets perspektiv: ett bifallsbeslut kan inte anses vara nödvändigt till ett återställande av lagtingets lagstiftningsbehörighet till en sådan omfattning som behörigheten hade innan den internationella förpliktelsen ingicks. Det kunde dock vara skäligen att i en sådan (sällsynt) situation från rikets håll höra lagtinget innan den internationella förpliktelsen uppsägs och informera lagtinget om tidpunkten från när uppsägningen träder i kraft.

<sup>21</sup> Jyränki 2000, s. 33.

<sup>22</sup> Jyränki 2000, s. 33.

<sup>23</sup> Jyränki 2000, s. 33.

landskapets bifall finns kvar som ett skydd för självstyrelsen, vilket är mer väsentligt än att man i dessa fall avstår från att använda undantagslagar.

På grund av att bifallsbeslutet på detta sätt får normativ betydelse för Ålands del (rikets blankettlag eller rikets blankettförordning sätter fördragets text i kraft inom Finlands och, efter bifall, även inom Ålands rättsordning), är det viktigt att ärendet behandlas på ett sätt som motsvarar stiftandet av landskapslag. Därför innehåller LAO 42 § en bestämmelse om att sådana bifallsbeslut med avseende på lag som antagits eller skall antas av riksdagen som förutsätts av självstyrelselagen och som initierats genom framställning från republikens president skall genomgå tre behandlingar i lagtingets plenum. Bifallsbeslutet blir således i princip föremål för samma förfarande som ett lagstiftningsbeslut som resulterar i antagandet av en landskapslag.<sup>24</sup> Alla fördrag skulle i teorin inte behöva genomgå detta förfarande, utan LAO 42 § tillämpas endast på sådana fördrag som föranleder lagstiftningsåtgärder från riksdagens sida. Andra fördrag, dvs. sådana som sätts i kraft genom republikens presidents förordning, behöver således inte genomgå tre behandlingar i plenum. I själva verket kan lagtinget med avseende på ikraftsättande av fördrag genom republikens presidents förordning antingen fatta beslut om bifall genom ett enkelt beslut eller med stöd av Sjl 59.3 § bemyndiga landskapsregeringen att fatta bifallsbeslutet för Ålands del.<sup>25</sup> I praktiken har emellertid alla fördrag genomgått en behandling i tre steg i lagtinget utan att lagtinget vare sig skiljt mellan fördrag som riksdagen ikraftsätter genom rikslag eller fördrag som presidenten ikraftsätter genom förordning. Lagtinget har inte heller bemyndigat landskapsregeringen att fatta bifallsbeslutet för Ålands del, utan har hållit givandet av bifall inom lagtinget. På detta sätt har lagtinget värnat om sin fördragsmakt.

Ärligen överlämnar presidenten ett tiotal framställningar i vilka presidenten anholder om lagtingets bifall till ett internationellt fördrag.<sup>26</sup> Avtalen har hittills ofta innehållit regler för undvikande av dubbelbeskattning eller överenskommelser om social trygghet.

<sup>24</sup> Visserligen kan lagtinget avvika från denna behandlingsordning med stöd av LAO 74 §, som gör det möjligt att avvika från bestämmelserna i arbetsordningen genom enhälligt beslut av lagtinget i varje enskilt fall.

<sup>25</sup> Ett sådant bemyndigande för landskapsregeringen skulle med största sannolikhet anta formen av en landskapslag och definieras enligt ämnesområde, t.ex. fördrag med avseende på förhindrande av dubbelbeskattning mellan Finland och tredje land.

<sup>26</sup> Se Ålands lagtings hemsida om information om Åland och om internationella avtal och förpliktelser angående Åland, <http://www.lagtinget.aland.fi/eusv.html>.

#### 6.4. LAGTINGET OCH INTERNATIONELLA FÖRPLIKTELSE: LANDSKAPETS INITIATIV- OCH DELTAGARRÄTT OCH RIKETS INFORMATIONSSKYLDIGHET

Enligt Sjl 58 § har landskapsregeringen rätt att hos behörig myndighet göra framställning om förhandlingar med främmande makter.<sup>27</sup> Initiativrätten är speciellt betydelsefull i fråga om nordiska avtal. Till den delen överensstämmer stadgandet även med den initiativrätt som landskapsregeringen, dess enskilda representanter samt lagtingets representanter redan nu har i Nordiska rådet enligt artikel 55 i samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, det s.k. Helsingforsavtalet.<sup>28</sup>

Enligt Sjl 58.2 § skall landskapsregeringen underrättas om förhandlingar om ingående av fördrag med en främmande makt i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet.<sup>29</sup> Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, skall landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske.<sup>30</sup> Landskapsregeringen skall, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingar som här avses.<sup>31</sup> En sådan situation kan föreligga t.ex. då ett fördrag kommer att gälla angelägenheter som faller inom ramen för landskapets behörighet och det är av vikt att de åländska särförhållandena blir beaktade i ett tillräckligt tidigt skede med hänsyn till avtalets ikraftträdande och det bifall som landskapet skall ge till avtalet enligt Sjl 59 §. Riksmyndigheterna får på detta sätt redan från början inblick i huruvida en reservation eller något annat förbehåll bör göras för Ålands del. Landskapets deltagande i avtalsförhandlingar innebär inte att landskapet skulle inta rollen av avtalspart i förhandlingarna.<sup>32</sup>

Det är också möjligt att landskapsregeringen på bemyndigande av republikens president förhandlar om fördraget för Finlands del då ett fördrag med ett annat nordiskt land avser en sådan angelägenhet som faller inom ramen för landskapets behörighet och som gäller enbart förhållanden i landskapet och i något annat nordiskt land eller som annars särskilt berör Åland.<sup>33</sup> Även om landskapet deltar i förhandlingarna blir landskapet inte självständig part i förhandlingarna och landskapets medverkan påverkar inte den procedur för fördragens ikraftträdande som stadgas i Sjl 59 §.

<sup>27</sup> Se även RP 73/1990, s. 44.

<sup>28</sup> RP 73/1990, s. 93.

<sup>29</sup> Se även RP 73/1990, s. 44.

<sup>30</sup> Eftersom fördragen kan vara av varierande karaktär och innehåll samt förhandlingarna föras på olika plan, har det inte ansetts möjligt att föreslå en absolut informationsskyldighet. Enligt regeringens förslag skall underrättelse om sådana förhandlingar lämnas, om det lämpligen kan ske. Se RP 73/1990, s. 93.

<sup>31</sup> Se även RP 73/1990, s. 93.

<sup>32</sup> RP 73/1990, s. 93.

<sup>33</sup> Se RP 73/1990, s. 93. Se även betänkande av Ålandsgruppen 1998/1999: Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 41.

## 6.5. ÅLAND OCH EUROPEISKA UNIONEN

## 6.5.1. Anslutningen

Det mest slående exemplet på tillämpningen av Sjl 59 § är utan tvekan ikraftträdandet av fördraget om anslutning till EU. Riksdagen antog den 18 november 1994 lagen om ikraftträdande i form av en blankettlag och dessutom såsom en undantagslag i så kallad inskränkt grundlagsstiftningsordning. Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen innehöll enligt regeringens och riksdagens bedömning rätt många bestämmelser som avvek från stadgandena i grundlagarna.<sup>34</sup> I regeringspropositionens motivering till lagstiftningsordningen hänvisades dessutom beträffande Åland till Sjl 59.1 § och därefter nämndes följande: "Romfördraget innebär, om landskapet ger sitt bifall till den föreslagna lagen, bland annat att landskapets lagstiftningsbehörighet enligt punkterna 15 och 16 i Sjl 18 § och den till dessa områden anknutna förvaltningsbehörigheten, som avses i Sjl 23 §, överförs till unionens institutioner".<sup>35</sup> Grundlagsutskottet ifrågasatte inte till denna del regeringens tolkning av tillämpningsområdet för Sjl 59.1 §. Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet förändrades alltså inte men en del av landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet överfördes på gemenskapens institutioner.

Vid behandling av anslutningsfördraget godkändes således i riksdagen den tolkningen att detta fördrag överför lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet från landskapet till EG och skulle således falla under tillämpningsområdet för Sjl 59.1 §. Detta var en bland flera orsaker till att lagen om ikraftträdande av anslutningsfördraget måste behandlas i den ordning som stadgades i RO 67 § och 69 § (nuvarande GL 95.2 §, andra satsen), dvs. i inskränkt grundlagsstiftningsordning. Av detta följde också att ikraftträdelselagen måste godkännas av lagtinget med två tredjedelars majoritet. I den rådgivande folkomröstning i landskapet som föranstaltades den 20 november 1994 understödde en majoritet av de röstande ett godkännande (se avsnitt 3.3. ovan).<sup>36</sup> I enlighet med detta resultat beslöt lagtinget den 2 december 1994, efter att ha behandlat ärendet i den ordning Sjl 59.1 § anger, att ge sitt bifall till att lagen om ikraftträdande av fördraget om anslutning till EU träder i kraft i landskapet till den del det innebär avvikelser från självstyrelselagen (se avsnitt 6.3. ovan).<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Se RP 135/1994, ss. 676–680 och GrUU 14/1994.

<sup>35</sup> RP 135/1994, s. 680.

<sup>36</sup> I folkomröstningen svarade 74 % av de röstande ja på frågan om Åland skulle anslutas till unionen på de villkor som stadgas i Ålandsprotokollet. Lagtinget beslöt därefter, med rösterna 26–4, att Åland skulle följa Finland in i den Europeiska unionen.

<sup>37</sup> Jyränki 2000, ss. 33–34.

Till fördraget om Norges, Österrikets, Finlands och Sveriges anslutning till EU har fogats ett särskilt protokoll om Åland<sup>38</sup> med bestämmelser om hur EG:s grundfördrag skall tillämpas på Åland. Finlands förhandlingar med Europeiska unionen utgick egentligen ur den föreställningen att Finland blir medlem i EU utan Åland. Åland skulle i ett sådant läge ha ställts helt utanför EU, trots att Åland hade förblivit en del av Finland. Samtidigt med förhandlingarna om Finlands anslutning fördes förhandlingar om de villkor under vilka Åland kunde anslutas till EU tillsammans med och vid samma tidpunkt som Finland. Åland gavs i detta sammanhang möjlighet att välja mellan anslutning till EU på de villkor och med beaktande av de specialbestämmelser för Ålands del som ingår i det så kallade Ålandsprotokollet å ena sidan och ställning som ett tredje land i alla avseenden i förhållande till EU.<sup>39</sup> Åland valde det förstnämnda alternativet genom godkännande i en rådgivande folkomröstning och genom ett formellt bifallsbeslut i lagtinget. Anslutningsfördraget trädde internationellt och nationellt i kraft för Ålands del den 1 januari 1995. Eftersom protokollet är anslutet till Finlands anslutningsfördrag och därmed utgör en del av EG:s primärrätt kan bestämmelserna i protokollet inte ändras av EG:s förordningar, direktiv eller beslut utan alla EU-medlemsstater måste ge sitt samtycke till en ändring. Ålandsprotokollet har med andra ord en mycket stark formell ställning inom EG-rätten.

I Ålandsprotokollets inledning hänvisas till Ålands särställning enligt folkrätten som grund till att de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfattar Åland med vissa undantag.

Enligt artikel 1 i protokollet skall bestämmelserna i Romfördraget inte hindra den fortsatta tillämpningen av de bestämmelser om Åland som var i kraft den 1 januari 1994 om inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, för fysiska personer utan hembygdsrätt på Åland och juridiska personer i rätten att förvärva och inneha fast egendom på Åland samt i etableringsrätten och rätten att tillhandahålla tjänster utan tillstånd av behöriga myndigheter på Åland. Hänvisningen till ikraftträdandet av föregångaren till EU/EG-arrangemanget år 1994, det så kallade EES, anses införa en så kallad *stand still*-regel som upprättar en spärr för skapandet av sådana nya sär rättigheter för ålänningarna som i något avseende strider mot EG-rätten.

Enligt artikel 2 punkt a skall Ålands territorium betraktas som ett s.k. tredje territorium som står utanför tillämpningen av EG:s harmoniseringsdirek-

<sup>38</sup> Förordning om ikraftträdande av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget, Protokoll nr 2 om Åland, (FördrS 103/1994).

<sup>39</sup> Enligt Jääskinen 2003, s. 20, gjorde artikel 1 i Ålandsprotokollet "det möjligt att tillämpa de grundläggande elementen, på det sätt som dessa utvidgats i 1951 och 1991 års självstyrelselag, i det nationalitetsskydd som ingår i självstyrelsesystemet även vid ett medlemskap i EU". Det är oklart huruvida Europeiska unionen å sin sida under förhandlingarna var medveten om att alla de sär rättigheter som ingår i 1991 års självstyrelselag (hembygdsrättsinstitutet och näringsrätten) inte var delar av Ålandsöverenskommelsen av år 1921 utan har införts genom senare ändringar till självstyrelselagstiftningen.

tiv gällande all indirekt beskattning. Landskapet står inte utanför gemenskapens tullunion, men mellan landskapet och de övriga delarna av gemenskapen uppstår en administrativ förtullningsgräns för uppbörd av indirekta skatter. Undantaget möjliggör s.k. tax free-försäljning mellan riket och Åland och Sverige och Åland samt tredje land och Åland även efter det att den i övrigt försvann inom EU år 1999. Undantaget syftar till att bevara en livskraftig åländsk ekonomi.

Frågan om på vilket sätt Ålandsprotokollets undantag från skatteharmoniseringen skall förverkligas är ännu öppen. Enligt gällande självstyrelselag hör lagstiftningsbehörigheten beträffande både den direkta och den indirekta statsbeskattningen till rikets behörighetsområde (se avsnitt 5.2.2.6. ovan). Finlands riksdag har dock ännu inte fattat något beslut om att utnyttja den möjlighet till avvikande skatter som Ålandsprotokollet medför.<sup>40</sup>

Till skatteundantaget hör även två s.k. säkerhetsklausuler<sup>41</sup> som gör det möjligt för EU att vidta åtgärder ifall undantaget inte längre framstår som berättigat, det vill säga om undantaget skulle få negativa återverkningar på unionsintressena eller unionens gemensamma politik. Det anges även att bestämmelserna i artikel 2 punkt a om undantaget kan frångås, om de äventyrar en sund konkurrens och gemenskapens egna intäkter. Detta kan dock endast ske efter enhälligt beslut av rådet på förslag av kommissionen.<sup>42</sup>

Artikel 3 i Ålandsprotokollet stadgar att Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland.

Utöver Ålandsprotokollet har EU:s medlemsstater i en särskild förklaring<sup>43</sup> förbundit sig att respektera Ålands bestämmelser om rätten att rösta och ställa upp som kandidat i kommunalval på Åland (se avsnitt 3.4. ovan). Vidare har Finlands regering avgivit en ensidig förklaring som antecknats i regeringskonferensens protokoll och som bekräftar Ålands speciella stats- och folkrättsliga status.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Se Ålands lagtings hemsida om information om Åland och EU, <http://www.lagtinget.aland.fi/eusv.html>.

<sup>41</sup> Syftet med skatteundantaget och de s.k. säkerhetsklausulerna, i kombination med kraven på åländsk hembygdsrätt för etableringsrätt och jordförvärv, gör det svårt för Åland att utvecklas till ett s.k. skatteparadis. Se Ålands lagtings hemsida om information om Åland och EU, <http://www.lagtinget.aland.fi/eusv.html>. Se även Jääskinen 2003, ss. 19–22.

<sup>42</sup> Se dock Jääskinen 2003, s. 21 f., som med hänvisning till de förenade målen *Levantina Agricola Industrial SA (LAISA)* och *CPC España SA v. Council* (31 och 35/86, 1988 ECR 2285) framför möjligheten att en fullständig slopning av Ålands särställning i beskattningshänseende eller en radikal ändring av den inte nödvändigtvis hör till rådets befogenheter. Detta i sin tur skulle tyda på att det trots allt krävs en regelrätt fördragsändring för förändring av dessa beskattningsregler i primärrätten.

<sup>43</sup> Förklaring om Åland (FördrS 103/1994).

<sup>44</sup> Se Finland's request and EU common position on Åland at the accession of Finland to the European Union 1994/Finland/Conference on accession to the European Union, CONF-SF 20/94, paragraph b-4: "Taking into account the special status that the Åland Islands enjoy under international law, the Union (...) can accept the inclusion in the minutes of the Conference of the following unilateral declaration by Finland recalling the special status of the Åland Islands: 'The Government of Finland recalls that the autonomy of the Åland Islands is constitutionally guaranteed to its inhabitants in the Constitution of Finland and Finnish legislation on the autonomy on the basis of Inter-

Unionsfördraget och gemenskapsfördraget verkar dock vara i ständig förändring, och efter anslutningen år 1995 har de två grundfördragen ändrats redan två gånger, genom Amsterdamfördraget år 1997 och Nicefördraget år 2000. Jyränki har kritiskt bedömt grundlagsutskottets avgörande att inte i motiveringen till lagstiftningsordningen för Amsterdamfördraget,<sup>45</sup> som kompletterade unionens grundfördrag, hänvisa till Sjl 59.1 § utan till lagrummets 2 moment. Enligt honom kunde det i Amsterdamfördraget på goda grunder anses vara fråga om nya behörighetsöverföringar (bl.a. inom området för rättsliga och inrikes ärenden), varmed ett behov av att tillämpa Sjl 59.1 § skulle ha aktualiserats.<sup>46</sup> Anslutningen till Amsterdamfördraget genomfördes dock i den ordning som Sjl 59.2 § föreskriver (se avsnitt 6.3. ovan).

### 6.5.2. Den nationella behörighetsfördelningen i ärenden som gäller EU

Då Finland gick med i EU konstaterades att EU-medlemskapet inte skulle innebära någon förändring i självstyrelselagens behörighetsfördelning mellan riket och landskapet. Det har sedan i praktiken visat sig bl.a. att EG-rätten i vissa fall kräver att endast en myndighet utses i medlemsstaten eller att endast en kvot beviljas medlemsstaten.<sup>47</sup>

De behörighetsområden som Åland genom anslutningsfördraget överlät till EU nämns på ett allmänt plan i EG-fördragets artikel 3 och 4. Enligt dessa skall gemenskapens verksamhet innefatta följande:

- förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt förbud mot alla övriga åtgärder med motsvarande verkan;
- en gemensam handelspolitik;
- en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna;
- åtgärder som avser personers inresa och rörlighet enligt avdelning IV;
- en gemensam politik på jordbruks- och fiskeområdet;
- en gemensam politik på transportområdet;
- en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids;
- tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning i den utsträckning den gemensamma marknadens funktion kräver det;

national law in pursuance to the Resolutions of 24 and 27 June 1921 on the Åland Islands of the Council of the League of Nations and that the Åland Islands are the subject of an established status under International Law.'"

<sup>45</sup> GrUU 10/1998.

<sup>46</sup> Se Jyränki 1998, ss. 114–115.

<sup>47</sup> Se HD 1998:8, som gällde fördelning av den laxkvot som tillkom Finland såsom medlem i den Europeiska unionen. HD konstaterade att jord- och skogsbruksministeriet inte var behörigt att fördela laxkvoten mellan riket och landskapet utan medverkan av landskapet. Däremot ansåg HD att ministeriet var behörigt att utfärda fiskeförbud i hela landet när kvoten var fylld.

- främjande av samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik i syfte att göra denna mer effektiv genom att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi;
- en politik på det sociala området som innefattar en europeisk socialfond;
- stärkande av den ekonomiska och sociala sammanhållningen;
- en miljöpolitik;
- stärkande av gemenskapsindustrins konkurrenskraft;
- främjande av forskning och teknisk utveckling;
- stimulans till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät;
- bidrag till att uppnå en hög hälsoskyddsnivå;
- bidrag till god utbildning samt till kulturens utveckling i medlemsstaterna;
- en politik på området för utvecklingssamarbete;
- associering av utomeuropeiska länder och territorier i syfte att öka handeln och att gemensamt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen;
- bidrag till att stärka konsumentskyddet;
- åtgärder på områdena energi, räddningstjänst och turism;
- undanröjande av bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främjande av jämställdhet mellan dem;
- förändring av en ekonomisk politik;
- förändring av en monetär politik innefattande en gemensam valuta (vilket i praktiken är en hänvisning till artikel 8 EGF angående grundandet av en europeisk centralbank).

Inom dessa områden är det alltså EG och framför allt parlamentet och rådet tillsammans som är behöriga att anta normer, men EG:s lagstiftningsbehörighet är inte väldigt omfattande inom stora delar av verksamhetsfältet, utan snarare relativt tunn. Ett större problem ur medlemsstatens och ur landskapet Ålands perspektiv är den omständigheten att EG:s rättsordning kan inverka på landskapets lagstiftningsbehörighet på oväntade sätt och inom oväntade områden, alltså också inom sådana områden som inte direkt framgår av denna behörighetsförteckning (se avsnitt 5.2.1. ovan).

Med beaktande av artikel 10 EGF är Ålands lagting egentligen förhindrat att anta lagstiftning inom EG:s exklusiva kompetensområden,<sup>48</sup> förutom i det fall att EG-fördraget eller en EG-förordning förutsätter en nationell åtgärd eller i det fall att ett direktiv har utfärdats av parlamentet och rådet (eller i vissa fall av kommissionen) med förväntning om nationellt genomförande. I dylika fall kan man säga att lagstiftningsbehörigheten i viss utsträckning återgår till lagtinget, men grunden för denna behörighet är då inte i första hand självstyrelselagen eller den nationella grundlagen, utan EG-fördraget och EG:s rättsordning.

Om lagtinget, trots ett egentligt lagstiftningsförbud, antar normer som hör till EG:s exklusiva behörighet och handlar så att säga *ultra vires* eller utanför sin behörighet, är det i princip möjligt för EG eller någon medlemsstat att reagera mot detta genom rättsliga åtgärder inför EG-domstolen. I sådana fall kan det

<sup>48</sup> Se särskilt artikel 10.2 EGF: "[Medlemsstaterna –MS] skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås."

bli aktuellt med talan mot Finland inför EG-domstolen för fördragsbrott med beaktande av artiklarna 226–228 i EG-fördraget. En finländsk domstol (i första hand Ålands tingsrätt eller Ålands förvaltningsdomstol) får inte heller tillämpa sådana rättsnormer som Ålands lagting felaktigt antagit inom ramen för EG:s exklusiva kompetensområde. Inom området för s.k. delad kompetens bl.a. enligt artikel 5.2 EGF har lagtinget möjlighet att inom sitt i Sjl 18 § etablerade behörighetsområde anta lagstiftning i den utsträckning frågan inte är reglerad på EG-nivån och därigenom utesluts ur den åländska kompetensen.<sup>49</sup> En stor del av de i artikel 3 EGF nämnda behörighetsområdena är i själva verket delade till sin karaktär, vilket betyder att lagtinget kan stifta landskapslagar inom olika områden i varje fall så länge som EG:s lagstiftare inte uttömt den nationella behörigheten. Den genom anslutningsfördraget och protokoll 2 godkända bestående kompetensöverföringen innebär således en långtgående begränsning av lagtingets lagstiftningsbehörighet.

En illustration bland flera möjliga av detta förhållande utgörs av lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om ändring av landskapslagen om renhållning och hur man i detta lagtingsbesluts 28a.2 § utpekat landskapsstyrelsen som den behöriga myndighet som avses i EG-förordningen om avfallstransport. Efter att ha konstaterat att lagtingsbeslutet var materiellt sett korrekt med tanke på reglering av avfallshantering anförde HD i sitt utlåtande<sup>50</sup> att utgångspunkten för en bedömning huruvida ett stadgande med landskapsstyrelsen som behörig myndighet faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet är den att kompetensfördelningen mellan riket och landskapet inte påverkats av Finlands anslutning till EU. Därav drog HD den slutsatsen att någon kompetensförskjutning inte heller bör ske i en sådan situation då en konkret lagstiftningsakt av EU verkställs. "Förhållandet till främmande stater enligt självstyrelselagen hör till rikets kompetens med de modifikationer lagen innehåller. De folkrättsliga förpliktelser, som åvilar Finland, gäller även landskapet, som är skyldigt att verkställa direktiven inom de områden, som faller inom landskapets lagstiftningskompetens." Detta är dock i viss mån problematiskt och inte helt enkelt i alla situationer. "De lagstiftningsakter, som kräver implementering i rikets och landskapets lagstiftning, är inte alltid avfattade så att det skulle vara möjligt att utforma Finlands förhållande till EU och dess medlemsstater på ett sätt som korrekt skulle avspegla den interna kompetensfördelningen. Detta är fallet bland annat då en rättsakt inom EU förutsätter att det skall finnas endast en enda myndighet i varje medlemsstat, som handhar vissa uppgifter. Självstyrelselagen och dess förarbeten ger inget svar på frågan om hur kravet på rikets och landskapets parallella kompetens i dylika fall skall kunna tillgodoses. Problemen är nya och fordrar specifika lösningar."

Efter en hänvisning till pågående beredningsarbete vid justitieministeriet säger HD i sitt utlåtande att "tills mera nyanserade regler blir tillämpliga bör självstyrelselagen tolkas så att lagstiftningskompetensen åvilar riket i de fall där den EG-rättsliga normen riktar sig till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ, som utesluter parallella lösningar. Det är då fråga

<sup>49</sup> Se även Jääskinen 2003, s. 17.

<sup>50</sup> HDu 2742/28.8.1998. Se även HDu 2743/28.8.1998.

om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter.<sup>51</sup> Mot denna bakgrund och med stöd av Sjl 27 § 4 och 42 punkterna drog HD den slutsatsen att behörigheten att utse den i 36 artikeln rådets förordning avsedda enda nationella transitmyndigheten tillkommer riket. Samtidigt gjorde HD klart att landskapet saknade lagstiftningsbehörighet till denna del. Avsikten med EG-förordningens krav att utpeka transitmyndigheten var nämligen "att reglera förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten", och dessutom förutsatte 38 artikeln i EG-förordningen att medlemsstaten gör en anmälan om dessa myndigheter till gemenskapen. "En självständig materiell normgivningskompetens inom ett rättsområde medför inte kompetens på detta område i förhållandet mellan EU och dess medlemsstater. Det faller inom landskapets kompetens att utpeka vilka myndigheter som utför de uppgifter som hör till landskapets lagstiftningskompetens. Det är emellertid rikets angelägenhet att utgående från kompetensfördelningen och i samförstånd med landskapet införa gemenskaperna redogöra för till vilka delar landskapets organ är myndigheter som avses i förordningen. Vidare åligger det rikets myndigheter att kommunicera dessa uppgifter till kommissionen i enlighet med förordningens bestämmelser." Sammanfattningsvis ansåg HD att stadganden genom vilka Finlands i utlåntagandet och EG-förordningen avsedda förpliktelser gentemot EG uppfylls gäller hela medlemsstatens förhållande till utländska makter. "Detta område faller enligt 27 § 4 och 42 punkten självstyrelselagen under rikets lagstiftningsbehörighet. Högsta domstolen finner därför att lagtinget genom att anta stadgandet i 28a § 2 mom. beslutet överskridit sin behörighet även till den del det är möjligt att utpeka flera myndigheter i varje medlemsstat." I enlighet med detta rekommenderade HD att bestämmelsen skulle förordnas att förfalla.

Med beaktande av dessa "internationella" begränsningar av lagtingets lagstiftningsmakt kan man konstatera att lagtingets behörighet är på många sätt begränsad både till omfattning och innehåll utan att dessa begränsningar direkt framgår av Sjl 18 §. En tämligen stor del av lagstiftningsbehörigheten har övergått till EG genom inträdet i Europeiska unionen, men samtidigt blir gemenskapsrätten en del av den interna rättsordningen.

Nya EG-rättsakter betraktas nämligen inte längre som internationella fördrag, utan de blir direkt tillämpliga så snart de träder i kraft inom EU. Landskapet kan inte hindra att nya rättsakter träder i kraft i landskapet och något bifallsförfarande tillämpas inte i förhållande till EG:s rättsakter. I stället bör landskapet försöka påverka beredningen av rättsakterna innan det slutliga beslutet fattas av EG-institutionerna. Till den del ny EG-lagstiftning enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighetsområde blir det landskapets sak att se till att EG-lagstiftningen genomförs nationellt.<sup>52</sup> Det innebär att landskapet skall se till att EG:s direktiv genomförs riktigt och effektivt samt att landskapslagstiftningen

<sup>51</sup> Sådana rättsregler infördes genom ändringen till självstyrelselagen (FFS 68/2004). Se Sjl 59b § och avsnitt 6.5.4. nedan.

<sup>52</sup> Se RP 307/1994, s. 3, där det sägs att inom landskapets behörighetsområden skall således lagtinget och landskapsstyrelsen ansvara för att EG-direktiven genomförs i landskapet.

inte strider mot EG-förordningar och att kompletterande bestämmelser som förutsätts i EG-förordningar utfärdas i landskapet genom landskapslagar.<sup>53</sup>

Den för Finland interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet Åland påverkas alltså i hög grad av EG:s normgivningskompetens. Trots att självstyrelselagen försöker dela upp lagstiftningsbehörigheten i ett behörighetsområde för riksdagen och ett annat behörighetsområde för lagtinget på Åland, påverkar EG:s övernationella normgivningsbehörighet båda lagstiftarnas kompetens och begränsar deras lagstiftningsmakt (se avsnitt 5.2.1. ovan och avsnitt 6.5.4. nedan).<sup>54</sup> Ålands lagting kan mot denna bakgrund genom Finlands och Ålands inträde i EU anses ha överfört – på samma sätt som Finlands riksdag – en del av sin i Sjl 18 § grundade lagstiftningsbehörighet till EG.

Frågan om hur de internationella (i detta fall EG:s) och interna normgivningskompetenserna skall samverka och av vem lagstiftningsbehörigheten skall tolkas uppkom i ett HD-utlåtande<sup>55</sup> av år 1995 där HD var kraftigt delad i sin åsikt (omröstning 3–2, med föredragandens mening som grund för minoritetsåsikten). Majoriteten i HD framförde att frågan huruvida lagtingets beslut angående landskapslag om rätt att utöva näring innebär en överskridning av lagstiftningsbehörigheten på det sätt Sjl 19 § avser är inte klar. Dock ansåg majoriteten att de synpunkter som anförts i majoritetens bedömning "ger ett starkt stöd för en sådan uppfattning, att kontrollen av de begränsningar i behörigheten som följer av internationella fördrag är en del av lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen". HD:s majoritet framförde att ett bifall av lagtinget enligt regeringens proposition till självstyrelselag innebär "att landskapets lagstiftningsbehörighet, som är exklusiv för landskapet, delvis begränsas, dvs. lagtinget kan inte under den tid avtalet är i kraft lagstifta i strid med dess bestämmelser. Godkännandet innebär inte att lagtinget fråntas varken lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom de berörda områdena." Samtidigt konstaterade HD emellertid att bestämmelser i ett internationellt fördrag (i detta fall EG-fördraget) som gäller ärenden vilka enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighetsområde begränsar landskapets faktiska behörighet. Huvudfrågeställningen besvarade HD dock genom att anföra att "då riket folkrättsligt svarar för att fördraget efterföljs även i landskapet och enligt självstyrelselagen också i övrigt bestämmer om relationerna till utländska makter kan en fördragsförpliktelse inte brytas genom antagande av en landskapslag. Lagtinget kan därför anses överskrida sin behörighet om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som strider mot ett internationellt fördrag som bringats i kraft i landskapet."<sup>56</sup>

HD:s minoritet, stödd av föredraganden i ärendet och av ett utlåtande i samma ärende av Ålandsdelegationen av den 16.8.1995, var dock av annan åsikt och konsta-

<sup>53</sup> EG:s lagstiftningsbehörighet innebär att EG:s rättsakter inom dessa områden inte godkänns eller sätts i kraft nationellt. EG-förordningarna blir efter att ha trätt i kraft inom gemenskapen direkt tillämpliga i landskapet medan EG-direktivens bestämmelser skall genomföras i landskapslagstiftningen inom en viss tid efter ikraftträdandet. Förordningarna och direktiven publiceras inte i Ålands författningssamling utan i stället i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. De lagstiftningsåtgärder landskapet vidtar med anledning av ett EG-direktiv kommer dock såsom all landskapslagstiftning att publiceras i Ålands författningssamling. Se RP 307/1994, s. 3.

<sup>54</sup> Se Suksi 2002, ss. 243–248.

<sup>55</sup> HDu 4.10.1995.

<sup>56</sup> Vid tillämpningen av 1951 års självstyrelselag har samma slutsats dokumenterats i HDu 10.3.1977.



terade med stöd av en likadan genomgång av förarbetena till självstyrelselagen att den inte innehåller några bestämmelser om kontrollen av att en landskapslag inte strider mot ett fördrag som lagtinget godkänt. "För kontrollen av den nationella lagstiftningens överensstämmelse med internationella fördrag har utvecklats särskilda folkrättsliga förfaranden. I regel sker kontrollen i efterhand antingen genom en fortlöpande granskning av lagstiftningen eller då det i ett konkret fall uppkommer tvivelsmål om huruvida den nationella lagen överensstämmer med fördraget. Konflikter mellan fördraget och den nationella lagstiftningen kan även undvikas om fördraget ges företräde vid tillämpningen. Så är fallet beträffande Romavtalet. Med hänsyn till det ovan sagda torde Högsta domstolen finna att lagstiftningskontrollen enligt 19 § självstyrelselagen inte innebär en skyldighet för Republikens President att kontrollera att landskapslagarna överensstämmer med bestämmelserna i ett internationellt avtal."

HD:s minoritet ansåg trots allt att om en bestämmelse i ett lagtingsbeslut uppenbart strider mot ett internationellt fördrag på ett sådant sätt, att rikets inre eller yttre säkerhet hotas, kan presidenten dock inlägga veto mot lagtingsbeslutet. I det föreliggande fallet fann HD:s minoritet att lagtingsbeslutet stod i uppenbar strid med Ålandsprotokollet. Därför skulle HD hemställa hos presidenten huruvida detta förhållande utgör ett sådant hinder för lagtingsbeslutets ikraftträdande, att beslutet borde förordnas att förfalla. I detta avseende var HD:s minoritet på samma linje med ett tidigare utlåtande av HD angående prövningen av landskapslagstiftningens förhållande till EES-avtalet,<sup>57</sup> i vilket HD framförde att "frågan om huruvida en sådan bestämmelse i ett lagtingsbeslut och således även motsvarande bestämmelse i rikslag överensstämmer med EES-avtalet kan inte vara föremål för en sådan lagstiftningskontroll som avses i 19 § 2 mom. självstyrelselagen". Presidenten framförde i sitt beslut av den 13.10.1995 att Ålandsprotokollet begränsar Ålands lagtings lagstiftningsbehörighet och fann att lagtingsbeslutet innebar en överskridning av lagstiftningsbehörigheten på det sätt som avses i Sjl 19.2 §, dock så, att lagtingets beslut inte ansågs röra rikets inre eller yttre säkerhet. Presidenten förordnade om att lagtingsbeslutet skall förfalla, mest på grunder som framgår av HD:s majoritetsåsiikt.

I sitt utlåtande angående lagtingsbeslutet om landskapslagen med ändring av landskapslagen om åtgärder för begränsning av tobaksrökning framförde HD<sup>58</sup> att landskapet "genom sitt bifall till lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994) förbundit sig att följa fördraget och därtill anslutna rättsakter. Enligt landskapsstyrelsens framställning har dess syfte varit att implementera EG-rådets direktiv 92/41/EEG av 15.5.1992 om ändring av rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror. Enligt 8a artikeln i direktivet skall medlemsstaterna utfärda förbud mot att tobak för användning i munnen enligt definitionen i artikel 2.4 släpps ut på marknaden. En bestämmelse med detta innehåll ingick i landskapsstyrelsens framställning men den uteslöts vid lagtingsbehandlingen. Landskapet har således inte implementerat direktivet på det sätt fördraget förutsätter. Denna underlåtenhet innebär dock inte att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen." I detta fall från 1997 konstaterade alltså HD att den inte övervakar implementeringen av EG-rätten i landskapet inom ramen för den behörig-

<sup>57</sup> HDu 13.10.1994.

<sup>58</sup> HDu 2359/2.7.1997.

hetskontroll som HD utför med stöd av självstyrelselagen. Denna tolkning har emellertid ändrats i senare utlåtanden som HD givit.

Lagtinget antog den 23 april 2003 en landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland med syfte att för Finlands del även på Åland genomföra EG:s direktiv 2001/37/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, dvs. det s.k. tobaksdirektivet. I lagtingsbeslutet intogs också en bestämmelse om saluhållande av snus som är avsett för användning i munnen. Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande<sup>59</sup> att regleringen i behörighetsavseende främst hänför sig till hälso- och sjukvård (Sjl 18 § 12 punkten) och näringsverksamhet (Sjl 18 § 22 punkten), men därtill aktualiserar den straffrättsliga behörigheten (Sjl 18 § 25 punkten). Därtill ansågs i utlåtandet att det i lagtingsbeslutet ingår bestämmelser om marknadsföring på ett sätt som aktualiserar området för konsumentskydd, vilket i sin tur enligt Sjl 27 § 10 punkten hör till rikets behörighetsområde. Eftersom regleringen i huvudsak gäller skyddandet av hälsa hos användare av tobaksprodukter, ansåg HD att regleringskompetensen faller inom landskapets behörighetsområde.

En problematisk del i lagtingsbeslutet beträffande tobakslagen fanns dock inom området för reglering av utrikeshandel, eftersom vissa bestämmelser i lagtingsbeslutet reglerade även import av tobaksprodukter. Utrikeshandel är enligt Sjl 27 § 12 punkten ett område som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. HD hänvisade i detta sammanhang till förarbeten till självstyrelselagen och konstaterade att behörigheten att reglera andra än handelspolitiska begränsningar borde bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sak närmast hänför sig till.<sup>60</sup> Detta torde kunna tolkas som en hänvisning till de innehållsmässiga behörighetsgrunderna i Sjl 18 §, t.ex. Sjl 18 § 12 punkten om hälso- och sjukvård.

Samtidigt kom en bestämmelse i lagtingsbeslutet att falla inom området för EG-direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (2001/37/EG), varvid det uppstod en fråga om hur lagstiftningskontrollen skall förhålla sig till ärendet. Högsta domstolen anförde att medlemsstaterna enligt artikel 8 i tobaksdirektivet skall förbjuda utsläppandet på marknaden av tobak för användning i munnen utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 151 i anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. Enligt bilaga XV till anslutningsakten gäller endast för Sveriges del ett undantag till detta förbud. I lagtingsbeslutets 2.1 § bestämdes dock bl.a. att snus som är avsett för användning i munnen får saluhållas endast om det är av sådan typ som saluhölls i landskapet före landskapets anslutning till EU. Lagtinget önskade uppenbarligen använda sig av den "stand still"-regel som ingår i artikel 1 i Ålandsprotokollet, men den gäller endast normer med avseende på innehav och förvärv av fast egendom, etableringsrätten och rätten att tillhandahålla tjänster.

Däremot konstaterade HD att landskapet gett sitt bifall till att Finland ansluter sig till Europeiska unionen. "Därigenom har landskapet blivit bundet att iakta de förpliktelser som medlemskap i unionen medför. Detta innebär en inskränkning av det sätt på vilket lagstiftningsmakt kan utövas. En landskapslag eller en bestämmelse i en sådan lag som inte uppfyller de krav som gemenskapsrätten uppställer innebär ett fördragsbrott av Finland som medlemsstat. Det sagda innebär att landskapets lagstift-

<sup>59</sup> HDu 1958/18.8.2003.

<sup>60</sup> RP 73/1990, s. 75.

ningsbehörighet även i förhållande till riket begränsas av att landskapet inte genom sina lagstiftningsåtgärder får försätta Finland i en situation som innebär ett brott mot de förpliktelser som gemenskapsrätten föranleder.<sup>61</sup> Frågan blir nu den hur lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen borde förhålla sig till EG-rätten.

Enligt HD har man i den lagstiftningskontroll som upprättas genom Sjl 19.2 § under den tid Finland varit medlem av EU förfarit så, "att stadganden i ett lagtingsbeslut förordnats att förfalla om det varit *uppenbart* att de skulle leda till en konflikt mellan gemenskapsrättslig lagstiftning och landskapslagstiftning. Lagtingsbeslut har däremot inte förordnats att förfalla *endast* på den grund att det varit osäkert hurvida någon bestämmelse i beslutet helt överensstämmer med gemenskapsrätten. (kursivering av MS)" HD har härmed gett uttryck för lagstiftningskontrollens funktion även i förhållande till EG-rätten, inte enbart med avseende på Ålands och rikets lagstiftningsbehörighet. Att lagtingsbeslut inte förordnats att förfalla endast p.g.a. osäkerhet med avseende på förenlighet med gemenskapsrätten motiveras enligt HD av att "det i sista hand är EG-domstolen som tolkar gemenskapsrätten och att det i tveksamma fall inte är skäl att i laglighetsövervakningen föregripa EG-domstolens tolkning". HD tar alltså på sig ett ansvar för tolkning av landskapslagars förenlighet med EG-rätten men lämnar sista ordet åt EG-domstolen.

HD:s hållning påverkas också av att en systematisk kontroll av att landskapet uppfyller de förpliktelser som gemenskapsrätten medför är enligt HD inte möjlig redan av den anledningen att lagstiftningskontrollen enligt Sjl 19.2 § "inte omfattar alla fall i vilka direktiv inte implementerats korrekt i landskapet". Det uttrycks klart i HD:s utlåtande i ärendet att en "ur gemenskapsrättslig synpunkt definitiv tolkning av artikel 8 i tobaksdirektivet kan endast fås genom ett avgörande av EG-domstolen". En sådan tolkningssituation skulle uppstå först när tillämpningen av landskapslagen föranleder sådana rättsliga problem att lagtillämpningen prövas av en inhemsk domstol (t.ex. tingsrätt eller förvaltningsdomstol) som kan inbegära ett förhandsavgörande av EG-domstolen angående den EG-rättsligt korrekta tolkningen av direktivet.

I den avslutande delen av sitt utlåtande konstaterar HD att en bedömning av frågan med hänsyn till landskapets lagstiftningsbehörighet måste ske på nationell nivå och i den ordning som Sjl 19 § föreskriver. Vad gäller fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan Sjl 18 § och Sjl 27 § verkar det som om HD i detta utlåtande egentligen inte identifierat någon exakt ur Sjl 27 § härrörande grund för sin rekommendation att lagtingsbeslutets 2.1 § skulle få förfalla på grund av att det föreligger en uppenbar konflikt mellan denna bestämmelse och artikel 8 i direktivet. Denna konflikt följer enligt HD såväl av direktivets ordalydelse och den uttalade avsikten med direktivet som av beredningen av Finlands anslutning till Europeiska unionen. En sådan grund kunde utgöras av flera punkter i Sjl 27 §. Den första möjligheten är Sjl 27 § 4 punkten angående förhållandet till utländska makter med beaktande av självstyrelselagens 9 kapitel (hänvisningen till Ålands bifall till Finlands anslutning till EU). Man kunde nämligen anse att Åland genom lagtingsbeslutets 2.1 § inom detta område egentligen agerat utanför sitt bifallsbeslut.<sup>61</sup> Den andra möjligheten är Sjl 27 § 10

<sup>61</sup> I RP 18/2002, s. 5, formuleras detta på följande sätt: "Självstyrelselagen anger inte uttryckligen om lagstiftningskontrollen även omfattar de fall då en landskapslag anses stå i strid med en bestämmelse i ett fördrag. Högsta domstolen har dock slagit fast att bestämmelser i fördrag, som gäller ärenden vilka enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighetsområde, begränsar landskapets faktiska behörighet, om lagtinget har gett sitt bifall till att fördragsbestämmelserna träder i kraft i landskapet. På grund av att riket i folkrättsligt hänseende svarar för att fördraget följs även i landskapet, och enligt självstyrelselagen också i övrigt bestämmer om relationerna till utländska makter,

punkten angående konkurrens, som samtidigt hör till EG:s behörighetsområde. Där konstaterade HD dock att syftet är att skydda hälsan och att ärendet därför faller inom ramen för landskapets behörighet. Den tredje möjligheten är Sjl 27 § 12 punkten angående utrikeshandel, som hör till rikets behörighetsområde och där även EU har behörighet. Inom detta område konstaterar HD dock att behörigheten att reglera andra än handelspolitiska begränsningar skall enligt förarbeten bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sak närmast hänför sig till. Det som lagtingets beslut skulle ha inneburit är att upprätta ett undantag till artikel 8 i tobaksdirektivet. Bland de tre alternativen förefaller det första mest sannolikt, men vilken den egentliga grunden för HD:s behörighet att utföra lagstiftningskontroll med avseende på landskapslagstiftnings förenlighet med EG-rätten är förblir något oklar. Det verkar dock klart att en linjeändring skett jämfört med det ovannämnda utlåtandet från år 1997.<sup>62</sup>

Trots denna behörighetsöverföring med anledning av EU-medlemskap har lagtinget kvar lagstiftningsbehörighet inom ett stort antal ämnesområden. Genom det internationella samarbetet och Finlands jämte Ålands samarbete inom EG-institutionerna kan lagtinget dessutom anses återfå en del av de överförda lagstiftningsbehörigheterna, bl.a. genom att åländska självstyrelseorgan och den åländska riksdagsledamoten på olika sätt blir delaktiga i t.ex. beredningen av EG:s rättsakter och genom att den åländska lagstiftaren har ett visst prövningsutrymme vid genomförande av de rättsakter, främst direktiv, som unionens organ antagit.

### 6.5.3. Landskapets ställning vid beredning av ärenden inom unionen

Den åländska lagstiftaren har emellertid inte varit lika väl inordnad i beredningen av EU-ärenden som rikets lagstiftare. De fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen upprättar ett antal institutioner som bereder och antar bindande rättsnormer inom den behörighet som har överförts till Europeiska unionen. Bland dessa institutioner har ministerrådet och Europaparlamentet den mest framträdande ställningen. I ministerrådet företräds medlemsstaternas re-

fär enligt högsta domstolen en fördragsförpliktelse inte brytas genom antagande av en landskapslag. Högsta domstolen har därför slagit fast att lagtinget kan anses överskrida sin behörighet, om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som strider mot ett fördrag som bringats i kraft i landskapet. Högsta domstolen har således funnit det stå i överensstämmelse med rådande rättsläge att republikens president bör inlägga veto i dylika situationer. (...) Högsta domstolen har i sin utlåtandepaxis ansett att republikens president bör utöva vetorätt för den händelse en landskapslag strider mot EG-rätten, t.ex. så att ett direktiv genomförs på ett oriktigt sätt. Däremot kan vetorätt inte utövas på den grunden att en landskapslag saknar sådana bestämmelser som skulle behövas för att genomföra ett direktiv."

<sup>62</sup> Det har dock föreslagits i beredningsarbete som syftade till att ändra självstyrelselagen att presidentens lagstiftningskontroll inte skall omfatta kontroll av om EG-rätten genomförs eller tolkats på ett korrekt sätt i landskapet eftersom EG-rätten har ett eget system för kontrollen av genomförandet i medlemsstaterna och att detta system bör tillämpas även på Ålands landskapslagar. Det innebär att kontrollen utövas av EG:s kommission och att den rättsliga prövningen i sista hand görs av EG-domstolen. Se Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 36. Förslaget har inte lett till lagstiftningsåtgärder.

geringar medan Europaparlamentet tillsätts genom direkta val. Ministerrådets och Europaparlamentets befogenheter vid beredning och antagandet av bindande rättsnormer är inte konstant utan dessa institutioners inflytande och befogenheter inom ramen för unionens lagstiftningsprocedur kan variera beroende på vilket rättsområde som berörs. I ett åländskt perspektiv är frågeställningen den hur man inför Ålands åsikter genom medlemsstaten Finland i unionens mekanismer för beslutsfattande.

Under de tio första åren av Finlands och Ålands EU-medlemskap har det visat sig att landskapets deltagande i beredning av ärenden inom unionen i praktiken varit problematisk. Den åländska riksdagsledamoten har visserligen en möjlighet att tillvarata åländska intressen genom sin rätt att delta i stora utskottets möten, och i och med att riksdagens stora utskott fungerar som riksdagens integrationsutskott kan denna kanal vara relativt betydelsefull i formellt hänseende. Merparten av beredningen av EU-ärenden sker emellertid inom rikets centralförvaltning.

De fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen utgår från att regioner och autonoma områden, inklusive delstater i federationer, inte erhåller några särskilda rättigheter i förhållande till unionens institutioner. Unionens och gemenskapsrättens utgångspunkt är att olika inomstatliga arrangemang behandlas som en inomstatlig fråga.<sup>63</sup>

Frågan om sub-statliga enheters förhållande till EG har även behandlats av EG-domstolen, som i fallet *Région wallonne mot Europeiska kommissionen* (C-95/97) uttryckte saken på följande sätt: "Det framgår i detta hänseende tydligt av fördragets allmänna uppbyggnad att begreppet medlemsstat – i den mening som avses i fördragets bestämmelser, och i synnerhet bestämmelserna om domstolsprövning – enbart avser regeringarna för de medlemsstater som ingår i Europeiska gemenskapen. Begreppet kan därför inte även anses omfatta regeringar för regioner eller autonoma gemenskaper, oavsett omfattningen av den behörighet som de har tilldelats. Att tillåta motsatsen skulle skada den institutionella jämvikt som föreskrivs i fördragen, en jämvikt som bland annat avser att bestämma under vilka villkor medlemsstaterna, det vill säga de stater som har skrivit under de ursprungliga fördragen och anslutningsfördragen, kan delta i gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Europeiska gemenskaperna kan nämligen inte anses utgöras av ett större antal medlemsstater än det antal stater mellan vilka gemenskaperna har ingåtts. Det är uppenbart att EG-domstolen saknar behörighet att pröva talan om ogiltigförklaring som har väckts av en juridisk person såsom en offentlig regional myndighet med stöd av artikel 33 första stycket i EKSG-fördraget och med åberopande av artikel 173 i EG-fördraget."

<sup>63</sup> Kommissionen har ofta hänvisat till att fastställandet av regionernas ställning inom EU faller inom medlemsstaternas behörighet. Se t.ex. kommissionens svar på skriftlig fråga E-0707/02 (EUT 2003/C 161 E/005): "Det är medlemsstaternas sak att på bästa möjliga sätt göra regionerna delaktiga i förslagen till lagstiftning. Detta gäller i synnerhet regioner som har viss normgivningsmakt. Allt detta faller inom medlemsstaternas ansvarsområde." Se även Jäskinen 2003, ss. 10–14.

Medlemsstaterna bestämmer därmed också på egen hand hur medlemsstatens platser i Europaparlamentet, regionkommittén och den ekonomiska och sociala kommittén fördelas inom staten. Likaså bestämmer medlemsstaterna inom sig hur sub-nationella enheter deltar i beredning av rättsakter och andra beslut på gemenskapsnivån.

Med avseende på landskapets förhållande till Europaparlamentet kan konstateras att Finland utgör en enda valkrets vid val till Europaparlamentet utan att någon fördelaktigare ställning skulle ha skapats för Ålands del (se avsnitt 3.6. ovan). Enligt SjL 59e § skall däremot till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté föreslås en kandidat som landskapsregeringen utser.

EG-fördraget förhindrar inte inomstatliga enheters deltagande i ministerrådets arbete. I samband med antagandet av Maastrichtfördraget ändrades artikel 203 i EG-fördraget så att t.ex. delstatsministrar skall kunna företräda hela medlemsstaten i ministerrådet. Kring mitten av 1990-talet införde ett antal medlemsstater olika arrangemang för hur inomstatliga enheter som i likhet med Åland har lagstiftningsbehörighet deltar i ministerrådets arbete. Sådana arrangemang har främst införts i medlemsstater med en federal struktur och där lagstiftande makt med stöd av statens grundlag placerats hos lagstiftande organ i regioner inom medlemsstaten. Dessa inomstatliga arrangemang har utvecklats med beaktande av den enskilda medlemsstatens behov och inomstatliga struktur.<sup>64</sup>

I samband med Finlands medlemskap kompletterades självstyrelselagen för Åland med bestämmelser om landskapets deltagande i det nationella beslutsfattandet i ärenden som gäller Europeiska unionen.<sup>65</sup> Kapitel 9a i självstyrelselagen om ärenden som gäller Europeiska unionen reviderades dock märkbart år 2004.<sup>66</sup> De grundläggande principerna om landskapets deltagande i den inomstatliga beredningen ändrades inte, även om vissa kompletterande stadganden infördes. Landskapsregeringen har rätt att delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom Europeiska unionen, om beslutanderätten annars enligt självstyrelselagen skulle höra till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapsregeringen skall underrättas om beredningen av dylika ärenden.

<sup>64</sup> För en jämförelse mellan Spanien, Förbundsrepubliken Tyskland, Österrike och Belgien, se Bullain 1998, ss. 343–356. Jämfört med en medlemsstat som har en systematisk delstatsindelning eller regionalisering med ungefär lika lagstiftningsbehörigheter inom varje delstat eller region blir frågan om representation i EU-organen svårare att ordna i sådana medlemsstater som har t.ex. endast ett autonomt område. I det förra fallet kan varje sub-nationella enhet delta i formuleringen av den gemensamma ståndpunkten och t.o.m. låta sig representeras i ministerrådet av en person när ärenden som rör den regionala lagstiftningsbehörigheten behandlas. I det senare fallet kunde en specialrepresentation föranleda en skevhet till det autonoma områdets fördel.

<sup>65</sup> Se RP 307/1994 som resulterade i en lag om ändring av självstyrelselagen (FFS 6/1995).

<sup>66</sup> Se RP 18/2002 som resulterade i en lag om ändring av självstyrelselagen (FFS 68/2004).

Uttrycket "beslut som fattas inom Europeiska unionen" som används i SjL 59a.1 § används också i GL 93.2 §.<sup>67</sup> Uttrycket hänvisar inte enbart till den beredning som sker i förhållande till ministerrådet utan innefattar även t.ex. beredning inom ramen för kommissionens beslutsfattande som berörs av den s.k. kommittologin. Ministerrådet kan nämligen i en rättsakt bemyndiga kommissionen att anta kompletterande lagstiftning. I samband med att kommissionen har erhållit dylika normgivningsbefogenheter av rådet biträds kommissionen av kommittéer bestående av representanter från den nationella förvaltningen. Dessa kommittéer har, beroende på ärendets natur, varierande befogenheter angående innehållet hos kommissionens beslutsfattande. En förhållandevis stor andel av lagstiftningen inom unionen antas av kommissionen. Tillämpningsområdet för SjL 59a.1 § är emellertid inte enbart begränsat till ärenden av lagstiftande karaktär utan innefattar även nationella ställningstaganden till initiativ i andra ärenden (t.ex. vit- och grönböcker) förelagda av unionens institutioner.

I riket sker beredningen av de ärenden som hänvisas till i SjL 59a.1 § i första hand i ministerierna. För att behandlingen av Ålandsärenden i praktiken skall fungera bör varje ministerium ha en tjänsteman med särskilt ansvar för Ålandsfrågor.<sup>68</sup> Därtill har en särskild beredningsorganisation upprättats i riket. Lantrådet har enligt 26 § reglemente för statsrådet (FFS 262/2003) rätt att bli hört i statsrådets EU-ministerutskott när ett ärende faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet. Detta utesluter inte att andra ledamöter av landskapsregeringen hörs av ett ministerutskott, men skyldigheten att höra avser endast lantrådet. Landskapet har således möjlighet att delta i beredning av EU-ärenden på den högsta politiska nivån i medlemsstaten. Landskapsregeringen är dessutom företrädd genom sin kanslichef i den kommitté för EU-ärenden som sammanträder en gång i veckan och som har en medlande och rådgivande funktion vid samordning av EU-ärenden. Vid denna kommitté för EU-ärenden har ett stort antal ämnesspecifika beredningssektioner inrättats. De är ca 40 till antalet och består av tjänstemän, inklusive representanter för Ålands landskapsregering.<sup>69</sup>

I de grupper av ärenden som bereds i statsrådets beredningssektioner har problemen främst gällt språket, medan de i ärenden som bereds utanför sektionerna har hänfört sig till möjligheterna att få information.<sup>70</sup> Problemen kan i ett åländskt perspektiv kortfattat beskrivas på följande sätt. Handlingar, som kommissionen tillställer Finland i förslags- och beredningsskedet inom ramen för kommissionens verkställighet av gemenskapens gemensamma politik och som berör Åland har tillställts landskapsregeringen under olikartade former av de

<sup>67</sup> RP 18/2002, s. 17.

<sup>68</sup> RP 307/1994, s. 10.

<sup>69</sup> RP 307/1994, s. 11.

<sup>70</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 14.

behöriga ministerierna. Till den del ministerierna fört bilaterala förhandlingar med kommissionen blir frågan inte alltid behandlad i en beredningssektion. Landskapsregeringen har inte alltid underrättats regelbundet om sådana förhandlingar, oaktat om slutresultatet kan beröra t.ex. verkställandet genom landskapsstyrelsen av program som faller inom ramen för strukturfondernas verksamhet. Landskapsregeringens möjligheter att i god tid inom sin behörighet förutse nya medlemskapsskyldigheter på detaljnivå med stöd av EG-rättsakter som utarbetas vid kommissionen och som kommissionen fattar beslut om försvåras utan tillräcklig insyn.<sup>71</sup> Landskapsregeringen har således inte alltid fått de uppgifter som behövs för att man skall kunna följa ärendena och bilda sig en egen uppfattning eller kommentera förslag till Finlands position i saken. Landskapsregeringen har inte heller regelmässigt beretts tillfälle att framföra sina egna synpunkter och landskapsstyrelsen har inte alltid uppmärksamats på kommissionens kontakter eller initiativ och beretts tillfälle att formulera Finlands ställningstaganden till den del ärendet gäller Åland. Därmed har man försvårat landskapsregeringens möjligheter att föra en dialog med lagtinget i syfte att inhämta dess förhandssynpunkter på berörda förslag.<sup>72</sup>

Användningen av svenska i kommunikationen mellan statsrådet och landskapsförvaltningen har också varit bristfällig trots att SjL 38.1 § innehåller en klar regel om språkanvändningen. Endast i fråga om institutionernas handlingar för beredningen av rådets rättsakter kan tillgången till handlingar på svenska anses ha varit relativt god. Då det rör sig om tillgången till handlingar på svenska, upprättade vid kommissionen i ärenden som berör landskapet och vilka handläggs vid kommissionen, har situationen inte varit tillfredsställande. Tillgången till svenskspråkiga handlingar från den nationella beredningen av EU-ärenden, handlingar som uppgörs av de statliga myndigheterna, har varit obetydlig även om undantag finns.<sup>73</sup>

Landskapets deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden sker således inte enbart i växelverkan mellan landskapsregeringen och statsrådet utan bör även ses i relation till lagtingets och riksdagens deltagande i denna beredning. Kapitel 5a i lagtingsordningen för landskapet Åland innehåller grundläggande bestämmelser om hur lagtinget deltar i behandlingen av de ärenden som avses i kapitel 9a i självstyrelselagen. Riksdagens deltagande i den nationella beredningsproceduren utgår från GL 96 §, varvid riksdagens stora utskott har en viktig roll vid behandlingen av EU-ärenden i riksdagen. Den åländske riksdagsledamoten kan framföra åländska synpunkter i stora utskottet eftersom ledamoten har rätt att delta i stora utskottets sammanträden.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 14.

<sup>72</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 14.

<sup>73</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 14.

<sup>74</sup> Se även riksdagens arbetsordning (FFS 40/2000), 36 §.

Landskapets ställning i den nationella beredningsproceduren utgår från att statsrådet så långt som möjligt skall säkerställa att landskapets ståndpunkter blir beaktade när Finlands ställningstaganden i EU-frågor utformas.<sup>75</sup> Om det visar sig omöjligt att samordna landskapets och rikets ståndpunkter skall riket på begäran av landskapet delge landskapets ståndpunkt när Finlands ställningstaganden presenteras i unionens institutioner. Rikets skyldighet att framföra landskapets avvikande ställningstaganden ingår sedan 2004 i SjL 59a.1 §.<sup>76</sup>

I samband med Finlands medlemskap i unionen år 1995 infördes inte några bestämmelser i självstyrelselagen om den då benämnda landskapsstyrelsens möjligheter att delta i beredningen inom unionens institutioner. Som en följd av ändringarna år 2004 i självstyrelselagen utgår SjL 59a.3 § från att landskapsregeringen på begäran skall ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet bereds inom unionen. Landskapet skall inte kunna förvägras deltagande i delegationen i de fall ärendet enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet och ett deltagande är möjligt enligt gemenskapsrätten och unionens arbetsätt. Formerna för deltagandet i delegationens arbete inklusive deltagande i unionens beredande organ bestäms av riksmyndigheterna i samråd med landskapsregeringen.<sup>77</sup>

Grundlagsutskottet har påpekat att landskapets internationella behörighet har varit rätt obetydlig jämfört med t.ex. Grönlands och Färöarnas situation.<sup>78</sup> Ändringarna i kapitel 9a i självstyrelselagen har inneburit ett utvidgande av självstyrelsens internationella dimension. Det bör dock påpekas att landskapets representanter inte har någon fristående talerätt inom Finlands delegation som skulle vara oberoende av Finlands ställningstaganden. Möjligheten för landskapets representanter att ingå i Finlands delegation vid beredning inom unionens institutioner (t.ex. ministerrådets arbetsgrupper) kompletteras med att landskapet har en särskild specialrådgivare vid Finlands ständiga representation vid EU i Bryssel. Rådgivaren lyder under representationens organisation och har, enligt de regler som gäller specialtjänstemän utsända av ministerier, till uppgift att förmedla information till landskapet om arbetet vid unionens institutioner.<sup>79</sup>

Landskapet har enligt SjL 59a § mera långtgående rättigheter i samband med situationer då beslut som skall fattas inom unionen helt eller delvis gäller tillämpning av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland. Enligt

<sup>75</sup> RP 18/2002, s. 6.

<sup>76</sup> Åland hade med stöd av självstyrelselagen möjlighet att vara delaktigt i beredningen av EU-ärenden också under tiden 1995–2004, men de problem som ansågs finnas i samband med landskapsstyrelsens rätt till information inte berodde på att självstyrelselagens bestämmelser om landskapsstyrelsens rätt till information skulle vara otillräckliga, utan på hur bestämmelserna i praktiken genomförs. Se Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, ss. 16–18.

<sup>77</sup> RP 18/2002, s. 18. Se även Utveckling av EU-procedurena 2005, ss. 31–32. Se även ss. 50–52.

<sup>78</sup> GrUB 7/2002, s. 4.

<sup>79</sup> RP 307/1994, s. 10.

SjL 59a.2 § formulerar landskapsregeringen i dessa fall innehållet i Finlands ställningstagande till den del ärendet enligt självstyrelselagen annars skulle höra till landskapets behörighet. I praktiken hänvisar denna bestämmelse främst till beredningen av Finlands ställningstagande till kommissionen angående sådana planer som gäller strukturfondsprogram som skall tillämpas på Åland. Om något eget stödprogram inte uppgörs för landskapet utan landskapet förblir en del av ett mera omfattande program, skall landskapsregeringen bereda den del av programutkastet som hör till landskapets behörighet.<sup>80</sup>

#### 6.5.4. Landskapets ställning vid genomförande av beslut som har fattats inom unionen

Ett av syftena med ändringarna av kapitel 9a i självstyrelselagen var att göra en tydligare skillnad mellan å ena sidan beredningen av beslut som skall fattas och å andra sidan genomförandet av beslut som redan har fattats inom unionen.<sup>81</sup> Självstyrelselagen utgår från att SjL 59a § reglerar den förstnämnda dimensionen, medan SjL 59b § reglerar den senare dimensionen. Huvudregeln för landskapets genomförande av beslut som har fattats inom unionen är att behörighetsfördelningen (både lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten) mellan landskapet och riket består även vid genomförande av gemenskapsrätten.

I likhet med SjL 59a § skall det i SjL 59b § använda uttrycket "beslut som har fattats inom Europeiska unionen" förstås i vid bemärkelse och i förening med begreppsapparaten i grundlagens 8 kapitel. De beslut som har fattats inom unionen och som föranleder genomförande i landskapet kan vara av mycket olika karaktär. Direktiv kan förutsätta antagandet av landskapslagstiftning inom landskapets behörighet, medan landskapets deltagande i strukturfondsprogram kan föranleda genomförande genom enskilda stödbeslut riktade till individer eller företag. Besluten inom unionen kan vara av både lagstiftande och verkställande natur, men även EG-domstolens rättsfall kan medföra behov av genomförande i landskapet. Grundregeln är att landskapets myndigheter är ansvariga för genomförandet av dessa beslut inom landskapets behörighet. Beslut fattade inom unionen kan föranleda genomförande i landskapet både genom utnyttjande av landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Staten som helhet är emellertid ansvarig för att detta genomförande i landskapet är förenligt med gemenskapsrätten.<sup>82</sup> Delgivning i riktning mot EU av åtgärder för genomförande

<sup>80</sup> Se även RP 18/2002, s. 18.

<sup>81</sup> RP 18/2002, s. 6.

<sup>82</sup> Se t.ex. generaladvokat Capotortis uttalande i målen 68–73/81, *Belgien mot kommissionen* [1985] ECR 153, s. 162: "Generally speaking, it must be said that the implementation of directives by means of legislative measures of a regional nature is certainly acceptable from the Community point of view since each Member State is free to distrib-

de på medlemsstatens nivå av EG-rättsliga rättsakter sker genom notifiering. Det primära ansvaret för notifiering ligger på riksmyndigheter, men inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet notifierar landskapsregeringen för landskapet Ålands del riksmyndigheterna om rättsakter som genomförts på Åland och om de landskapslagar eller andra landskapsnormer genom vilka rättsakterna genomförts på Åland.<sup>83</sup>

Den behörighet som landskapet och riket har överlåtit till unionens institutioner och de beslut som fattas inom unionen på basis av denna överlåtelse behöver inte följa behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Beslut fattade inom unionen kan överlappa både landskapets och rikets behörighet samt ge upphov till särskilda frågeställningar och problem vid genomförandet i landskapet. I SjL 59b.2 § meddelas regler för situationer då genomförande i landskapet och riket är beroende av varandra medan SjL 59b.3 § avser situationer där medlemsstaten enligt gemenskapsrätten kan utse endast en förvaltningsmyndighet för att sköta vissa frågor i medlemsstaten. Dessa bestämmelser utgör undantag från huvudregeln om att genomförandet av beslut fattade inom unionen inte skall påverka behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket.

Om de åtgärder som riks- och landskapsmyndigheterna kommer att vidta vid genomförandet är beroende av varandra skall dessa samråda. Detta avser situationer där landskapets och rikets åtgärder måste anpassas till varandra för att genomförandet skall ske på ett korrekt sätt. I vissa fall kan Finland tilldelas en kvot och utnyttjandet av denna kvot av såväl landskapet som riket kan förutsätta ett samråd för undvikandet av att den gemensamma kvoten inte överskrids.<sup>84</sup>

Bestämmelsen i SjL 59b.2 § reglerar även situationer där det enligt gemenskapsrätten är möjligt att i medlemsstaten besluta om endast en förvaltningsåtgärd i syfte att verkställa ett sådant beslut vars verkställighet i landskapet enligt självstyrelselagen skulle ankomma på landskapet och i övriga delar i landet på en riksmyndighet. Riksmyndigheten skall ha beslutanderätten i ett sådant förvaltningsärende. Ett dylikt förvaltningsbeslut skall fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade. Det är möjligt att av Ålandsdelegationen begära en rekommendation till avgörande om landskaps- och riksmyndigheten inte är överens om vilka åtgärder som riksmyndigheten bör vidta i sådana situationer (se avsnitt 10.3.3.3. nedan).

Läget är något annorlunda i situationer som avses i SjL 59b.3 §, dvs. när både landskapet och riket har behörighet och gemenskapsrätten tillåter att endast en förvaltningsmyndighet utses. I dessa situationer är det riket som utser

ute legislative powers within its territory as it thinks best, but it remains true that the Member State, whatever its structure, is responsible to the Community when there is implementation only in respect of part of its territory."

<sup>83</sup> Se Lainlaattijan EU-opas 2004, ss. 67 och 77–78 samt bilaga 3.

<sup>84</sup> RP 18/2002, s. 19. Se även HD 2004:65.

förvaltningsmyndigheten. När denna riksmyndighet fattar ett beslut som annars skulle höra till landskapets behörighet skall beslutet fattas i enlighet med landskapsregeringens ståndpunkt. Riksmyndigheten skall följa landskapsregeringens ståndpunkt om detta är juridiskt möjligt. Till exempel det faktum att myndighetens tillståndspolitik i landskapet är annorlunda än i riket och i andra delar av landet skall inte kunna anses vara ett juridiskt hinder.<sup>85</sup> Detta betyder att riksmyndighetens prövningsutrymme med avseende på valet mellan olika åtgärder som lagstiftningen tillåter begränsas till ett sådant alternativ som landskapsregeringen formulerar.

Man kunde hävda att de situationer som SjL 59b.2 § och SjL 59b.3 § reglerar har föranletts av den snedvridning av den inomstatliga förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket som gemenskapsrätten i vissa situationer kan ge upphov till. Redan före införandet av dessa bestämmelser genom 2004 års ändringar av självstyrelselagen hade högsta domstolen i sina avgöranden slagit fast att rikets myndigheter är behöriga att utfärda i gemenskapsrätten avsedda allmänna fiskeförbud som gäller även i landskapet<sup>86</sup> och i sina utlåtanden inom ramen för behörighetskontrollen utvecklat en tolkningslinje som understöder denna tankegång (se avsnitt 6.5.2. ovan). Det bör konstateras i detta sammanhang att SjL 59b § enbart reglerar utnyttjandet av landskapets förvaltningsbehörighet vid genomförandet av beslut fattade inom unionen och ger inte riket några lagstiftande befogenheter inom landskapets behörighet. I andra medlemsstater med delstater eller autonoma områden förfogar centralförvaltningen vanligtvis över mera långtgående möjligheter att genomföra gemenskapsrätt i delstaten eller det autonoma området.<sup>87</sup>

I SjL 59b.4 § finns bestämmelser om kontakter mellan landskapsregeringen och kommissionen i frågor som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av gemenskapsrätten och gemenskapens gemensamma politik i landskapet. Landskapsregeringen har rätt att stå i kontakt med kommissionen i dessa ärenden. Bestämmelsen avser formella kontakter och påverkar inte eventuella informella kontakter mellan landskapsmyndigheterna och kommissionen. De formella kontakterna kan t.ex. gälla anmälningar som gäller offentliga upphandlingar eller anmälningar om statligt stöd till näringslivet i landskapet. Bestämmelsen innebär egentligen en inskränkning av rikets behörighet enligt SjL 27 § 4 punkten om Finlands förhållande till utländska makter, även om gemenskapens struktur nog kan anses vara sådan att gemenskapen inte borde uppfattas som en genuin utländsk makt. Landskapsregeringen kan i landskapslag t.ex. utses till den myndighet som skall tillställa kommissionen de rapporter som gemenskapsrätten i fråga förutsätter.

<sup>85</sup> RP 18/2002, s. 20.

<sup>86</sup> HD 1998:8.

<sup>87</sup> Se t.ex. Bullain 1998, *passim*.

Utöver detta förutsätter Sjl 59b.4 § att landskapsregeringen och statsrådet närmare kommer överens om hur statsrådet skall informeras om landskapsregeringens direkta kontakter med kommissionen. Vanligtvis förutsätter gemenskapsrätten att olika slags upplysningar och anmälningar skall tillställas kommissionen uttryckligen av medlemsstaten. Dyliga upplysningar eller anmälningar från landskapsregeringen skall tillställas kommissionen i Finlands namn och kontakten sker formellt via Finlands EU-representation i Bryssel. Om landskapsregeringen inte sköter kontakterna med kommissionen via statsrådets EU-sekretariat eller någon annan enhet vid statsrådet bör landskapsregeringen ändå hålla riksmyndigheterna informerade om dessa kontakter med kommissionen.<sup>88</sup>

#### 6.5.5. Landskapets förhållande till Schengenavtalen

Finland blev genom dels ett anslutningsprotokoll, dels ett anslutningsavtal part i Schengenavtalen.<sup>89</sup> Dessa avtal syftar till att avskaffa personkontroller vid de avtalslutande parternas gemensamma gränser (inre gränser) och till att kontrollerna vid de yttre gränserna förenhetligas. Avtalen avser att bidra till att genomföra den fria rörligheten för personer och varor enligt EG-fördragets principer. De innebär vidare en gemensam politik för asyl- och invandningsfrågor samt för frågor angående yttre gränser. Förverkligandet sker genom att personkontrollerna vid de inre gränserna slopas och enhetliga kontroller införs vid de yttre gränserna. Som motvikt till de avskaffade kontrollerna innehåller Schengenkonventionerna s.k. kompensatoriska åtgärder, enligt vilka samarbetet mellan de olika ländernas behöriga myndigheter intensifieras i fråga om inrikesfrågor och rättsliga frågor.<sup>90</sup>

Eftersom Schengenavtalen delvis berör frågor som faller under landskapets behörighetsområde inhämtades Ålands lagtings bifall i enlighet med Sjl 59.2 §. Lagtinget gav den 28 maj 1998 sitt bifall till att Schengenavtalen träder i kraft i landskapet även till de delar avtalet berör områden som hör till landskapets lagstiftningskompetens.<sup>91</sup> Till landskapets behörighetsområde hör främst Schengenavtalens bestämmelser om allmän ordning och säkerhet samt därtill anslutande datasekretessfrågor.<sup>92</sup>

I samband med Finlands anslutning till Schengenavtalen har Finlands regering lämnat en förklaring med avseende på Åland. I förklaringen hänvisas till

<sup>88</sup> RP 18/2002, s. 21.

<sup>89</sup> Schengenavtalen trädde i kraft för Finlands del den 25 mars 2001.

<sup>90</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 65.

<sup>91</sup> Eftersom riksdagen efter det att lagtinget lämnat sitt bifall beslutade att införa vissa tillägg i texten om godkännande av vissa bestämmelser i Schengenkonventionen och dess slutakt begärdes lagtingets bifall på nytt. Lagtinget gav den 10.9.1998 sitt bifall till den slutliga versionen av texten.

<sup>92</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 65.

artikel 2 i det s.k. Ålandsprotokollet i fördraget om Finlands anslutning till EU. Förklaringen bekräftar att bestämmelserna i artikel 2 i Ålandsprotokollet fortfarande skall följas när Schengenkonventionen börjar tillämpas. I praktiken innebär förklaringen att man noterar att det som en följd av skattegränsen mellan Åland och riket trots Schengenavtalens huvudprinciper kan förekomma granskning av rese gods.<sup>93</sup>

Vid behandlingen i Ålands lagting av Schengenavtalen konstaterade lagutskottet att Schengenavtalen inte torde innehålla några bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen. Därmed kunde det anses att inte heller någon ändring av självstyrelselagen var nödvändig med anledning av Finlands inklusive Ålands anslutning till Schengenavtalen.<sup>94</sup> Schengenavtalen har efter detta ersatts av reglering på primärrättens område i och med att gemenskapsfördraget sedan ikraftträdandet av Amsterdamfördraget år 1999 innehåller regler i avdelning IV (artiklarna 61–69 EGF) om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer.

#### 6.6. ÅLAND OCH MÄNNISKORÄTTSKONVENTIONER

De viktigaste internationella konventioner om mänskliga rättigheter som för närvarande binder Finland är, sett från den åländska självstyrelsens synpunkt, de internationella konventionerna av år 1966 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FFS 106/1976, FördrS 6/1976) och om medborgerliga och politiska rättigheter (FFS 107/1975, FördrS 8/1976). Den förstnämnda konventionen bringades i kraft genom en förordning. Den lag genom vilken riksdagen godkände vissa bestämmelser i sistnämnda konvention antogs enligt förordningen om bringande i kraft av konventionen utan att Ålands landstings bifall hade inhämtats. Dessa konventioner har sålunda inte ansetts innehålla bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen.<sup>95</sup>

Inom Europarådet har år 1950 ingåtts en konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt tilläggsprotokollen till konventionen (FFS 438/1990, FördrS 19/1990). Eftersom konventionen gäller frågor som enligt självstyrelselagen är hänförliga till Ålands lagtings lagstiftningsbehörighet, har lagtingets bifall inhämtats till att konventionen träder i kraft i landskapet.<sup>96</sup> Lagtinget gav sitt bifall den 27 april 1990.

<sup>93</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, ss. 65–66.

<sup>94</sup> Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, s. 66.

<sup>95</sup> RP 73/1990, s. 57. Angående grundlagsutskottets tolkning av bifallsbeslutets natur vid stiftandet av 1991 års självstyrelselag, se avsnitt 2.2.4. ovan.

<sup>96</sup> RP 73/1990, s. 57.

En uppenbar svårighet när det gäller att följa konventionen om mänskliga rättigheter på Åland ligger däri att garantierna i självstyrelselagen avser att bevara den åländska befolkningens särställning. I Finland utgör ålänningarna en minoritet eller i varje fall en del av den finlandssvenska minoriteten, men andra invånare än ålänningar utgör i sin tur en minoritet i landskapet. Om de sistnämnda får samma rättigheter som ålänningarna kan landskapets särställning äventyras. I många fall medger lagstiftningen i landskapet inte att konventionerna om mänskliga rättigheter iakttas bokstavligen.<sup>97</sup>

Pellonpää har förmodat att den förutvarande europeiska människorättskommissionen och den numera enhetliga europeiska människorättsdomstolen som övervakar den europeiska människorättskonventionens efterlevnad ganska långt skulle förstå Ålands självstyrelsestadganden för skyddet av det svenska språket.<sup>98</sup> Men om Finland fick en fällande dom på grund av ett klagomål beträffande Åland skulle detta erbjuda en grund till att anse att Ålandsöverenskommelsen<sup>99</sup> förfallit på grund av ändrande omständigheter. Grunden för en upplösning av de förpliktelser som för Finlands del ingår i Ålandsöverenskommelsen av år 1921 skulle alltså vara förpliktelsens oförenlighet med moderna människorättsnormer.<sup>100</sup>

Det har ansetts att de förpliktelser som uppstår genom de avtal om skyddet av mänskliga rättigheter som Finland har ratificerat kan vara primära i förhållande till förpliktelser som härstammar ur Ålandsöverenskommelsen.<sup>101</sup> Bring hänvisar till den allmänjuridiska *lex posterior derogat legi priori* principen, dvs. att senare lag åsidosätter tidigare lag. Modeen däremot hänvisar till en annan allmän juridisk princip – *lex specialis derogat legi generali* – enligt vilken specialbestämmelse har företräde framom allmän bestämmelse. Han anser att regler som skapar ett speciellt skydd för minoriteter har företräde i förhållande till allmänna stadganden om skydd för mänskliga rättigheter.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> UtrUU 2/1990, s. 23.

<sup>98</sup> Se även Hannikainen 1992, s. 38 f., i vilken det med hänvisning till rättsfallet *Belgian Linguistics* (EMRD, Series A: Judgments and Decisions, Vol. 6, 1968) görs gällande att europeiska människorättsdomstolen med stor sannolikhet skulle finna, att det finns legitima och objektiva grunder för bibehållandet av de åländska skolorna enspråkigt svenska och att det nuvarande systemet inte ger uttryck för oproportionalitet mellan de använda medlen och den eftersträlvade målsättningen. Ålandsöverenskommelsen skulle således sannolikt väga tungt i anslutning till ett eventuellt klagomål hos europeiska människorättsdomstolen.

<sup>99</sup> Se grundlig genomgång av Ålandsöverenskommelsens folkrättsliga status i Hannikainen 1993, *passim*, Hannikainen 2004, *passim*, och Modeen 1982, ss. 32–40.

<sup>100</sup> Matti Pellonpääs utlåtande till riksdagens grundlagsutskott 5.4.1990, ss. 4–10. Se Hannikainen 1993, s. 73.

<sup>101</sup> Se Hannikainen 1993, ss. 73 och 76, som i detta sammanhang hänvisar framför allt till Rosas och Pellonpää.

<sup>102</sup> Modeen 1991, artikel i Huvudstadsbladet 20.1.1991. Det ovan nämnda *Belgian Linguistics*-fallet samt *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* och *Gillot v. France* kunde möjligen anses ge ett visst stöd för *lex specialis*-argumentet. I fallet *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (EMRD, Series A: Judgments and Decisions, vol. 113, 1987) godkändes kravet av tjänsteed som ställdes på franskspråkiga folkvalda i det flamländska området med hänvisning till bevarandet landets enhet, och fallet *Gillot v. France* (FN:s människorättskommitté, Comm. No. 932/2000; beslut av den 15 juli 2002), i vilket rösträttsbegränsningar i form av krav på lång bosättningstid inte an-

Enligt den allmänna uppfattningen tillåter de nutida människorättsavtalen i tämligen begränsad mån specialarrangemang som avviker från dessa. Så är fallet framför allt beträffande sådana människorättsavtal, vars efterlevnad internationella människorättsorgan övervakar. I praktiken håller ett sådant människorättsorgan tolkningen av människorättsavtal på den internationella och samhällseliga utvecklingens nivå. Det finns därför inte bevis att de organ som övervakar efterlevnaden av de europeiska människorättsöverenskommelserna skulle godkänna specialarrangemang som avviker från fördragen som sådana. Pellonpää konstaterar att det är möjligt att specialarrangemang tas i betraktande vid tolkningen av den europeiska människorättskonventionen, men att en sådan strävan inte utgör en garanti för att de organ som övervakar människorättskonventionen skulle komma till ett slutresultat som skulle godkänna specialarrangemang.<sup>103</sup> Om det i ett sådant organs beslut ansågs att stadgandena om sär rättigheterna diskriminerar dem som anfört besvär kunde också frågan om en ändring av lagstiftningen på Åland bli aktuell.<sup>104</sup>

Men å andra sidan har Finlands statsmakt ratificerat vissa människorättskonventioner utan att erhålla Ålands lagtings bifall, även om detta enligt 1951 års självstyrelselag hade varit nödvändigt.<sup>105</sup> Till dessa avtal hör 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som betonar vikten av principen om jämställdhet och UNESCO:s konvention från 1960 om förbud mot diskriminering inom undervisningen. Tidvis har man i den finska diskussionen ifrågasatt om självstyrelsestadgandena om skolors undervisningsspråk överensstämmer med konventionens stadganden om skolors undervisningsspråk.<sup>106</sup> Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande att om man ord för ord granskar vissa bestämmelser i människorättsfördragen i relation till den ovillkorliga utformningen av punkten om undervisningsspråket i Ålandsöverenskommelsen så kan man notera en konflikt mellan dem.<sup>107</sup> Sainio anser att för att år 1921 års Ålandsöverenskommelse med säkerhet skulle ha förblivit i kraft borde Finland ha gjort reservationer till sådana stadganden i människorättskonventioner som man kunde förmoda stå i strid med Ålandsöverenskommelsens stadganden.<sup>108</sup> Finland har inte gjort reservationer till människorättskonventioner beträffande Åland.

sågs stå i konflikt med någon bestämmelse i MP-konventionen i det specifika sammanhanget av utövning av självbestämmande i Nya Kaledonien.

<sup>103</sup> Matti Pellonpääs utlåtande till riksdagens grundlagsutskott 5.4.1990, ss. 4–10. Se Hannikainen 1993, s. 99.

<sup>104</sup> UtrUU 2/1990, s. 24.

<sup>105</sup> Scheinin 1991, s. 189.

<sup>106</sup> Se Scheinin 1991, ss. 151–152; Modeen 1976, ss. 153–166; Hannikainen 1993, ss. 41–49. Se även Sjl 40 § om undervisningsspråk och notera att undervisning är ett av de områden som enligt Sjl 18 § punkt 14 faller inom ramen för landskapets behörighet.

<sup>107</sup> GrUB 15/1990, s. 3.

<sup>108</sup> Se Sainio 1972, ss. 758–759.



Inget internationellt människorättsorgan har kritiserat Finland för att dess lagstiftning gällande Åland skulle stå i strid med dess på internationella människorättskonventioner baserade internationella förpliktelser. Enligt Hannikainen är Finlands Ålands lagstiftning inte helt i harmoni med den ovannämnda UNESCO-konventionen om förbud mot diskriminering inom undervisningen, men UNESCO har låtit förstå att organisationen inte tänker reagera.<sup>109</sup> Om något internationellt människorättsorgan skulle anse att något människorättsavtal som Finland ratificerat skulle stå i strid med Finlands lagstiftning på Ålands område, och det skulle vara fråga om ett fördrag som Ålands lagting gett sitt bifall till skulle Åland liksom Finlands statsmakt tvingas ge efter. I grundlagsutskottets betänkande<sup>110</sup> understryks att en eventuell överträdelse av självstyrelselagen i samband med att ett internationellt fördrag införs inte eliminerar den folkrättsliga skyldighet för finska staten som bygger på att fördraget har ingåtts för Finlands vidkommande utan att dess tillämpningsområde på vederbörligt sätt begränsats i fråga om landskapet.

Finska staten är med andra ord internationellt bunden av fördraget även om det inte har införts i landskapet på ett med tanke på självstyrelselagen behörigt sätt. Men om det skulle gälla en tvist, där det vore fråga om ett sådant människorättsfördrag, till vilket Finlands regering inte inbegärt Ålands lagtings bifall, skulle Åland med stöd av 11 § 19 punkten i 1951 års självstyrelselag och Sjl 59 § kunna påstå att människorättsfördraget inte binder Åland.<sup>111</sup> Men eftersom Finland är förpliktat att följa människorättsfördraget på Finlands hela territorium, är Finlands statsmakt enligt folkrätten ansvarig för det som hänt och bör vidta åtgärder för att förhindra att liknande tvister uppstår i framtiden.<sup>112</sup> Om Ålands lagting i en sådan situation vägrar ge sitt bifall till det ifrågavarande människorättsfördragets förpliktelser, skulle en reservation beträffande Åland kunna komma i fråga.<sup>113</sup> Om det inte är tillåtet att göra reservationer, som t.ex. det inte är till UNESCO:s ovan nämnda konvention, kan Finland tvingas överväga att säga upp fördraget för sin del.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> Hannikainen 1993, ss. 41-49.

<sup>110</sup> GrUB 15/1990, s. 3.

<sup>111</sup> Scheinin 1991, ss. 151 och 189, anser att det ur en sådan situation följer att en skyldighet riktas mot Ålands landskapsmyndigheter att i den mån de normer som hör till rättssystemet tillåter beakta de människorättsfördragsstadganden som folkrättsligt förpliktar Finland.

<sup>112</sup> Se Sainio 1972, s. 760. Finlands möjligheter att hänvisa till nationell lagstiftning som grund för att avvika från folkrättsliga förpliktelser är inom folkrätten ringa.

<sup>113</sup> Hannikainen 1993, s. 102.

<sup>114</sup> Se Utrikesministeriets arkiv: UNESCO:s styrelsemedlem Ilmo Helas brev 27.6.1967 till undervisningsministeriet om förhållandet mellan Ålands självstyrelselag och UNESCO-konventionen, enligt Hannikainen 1993, s. 102.

## 7. FÖRVERKLIGANDE GENOM LANDSKAPSREGERINGEN

### 7.1. BAKGRUND

Det finns flera sätt att förverkliga de lagstiftningsbeslut som genom förfaranden etablerade i självstyrelselagen och lagtingsordningen och genom självstyrelselagens, grundlagens, EG-rättens och de internationella konventionernas bestämmelser om innehåll i beslutsfattandet tas av lagtinget. Ett centralt sätt att verkställa landskapslagar är att verkställighetsåtgärder vidtas genom den verkställande makten, dvs. förvaltningen. Det är i sådana situationer i många fall fråga om ensidiga myndighetsbeslut t.ex. i förhållande till en enskild individ eller ett företag. I ett dylikt "enpartsförhållande" har myndigheten rätt att besluta om enskild tillkommande fördel, rättighet eller skyldighet. Som ett exempel kunde nämnas landskapslagen om studiestöd (54/1994). Myndigheten har då med stöd av lag en befogenhet att förena fakta om det individuella fallet med den norm som reglerar det ifrågavarande rättsliga förhållandet och uttala sig med bindande kraft om normens verkan i det aktuella fallet, dvs. fatta beslut om huruvida studiestöd beviljas eller inte. Detta och följande kapitel behandlar framför allt den myndighetsorganisation som finns inom landskapet Åland för att handha förverkligandet av landskapslagstiftningen i denna vertikala relation mellan den offentliga makten och den enskilda individen eller det enskilda företaget. De rättsskyddsmekanismer som är skapade för prövning av problemsom uppkommer vid förverkligandet av lagstiftningsbeslut på detta sätt är föremål för ett skilt kapitel (se nedan, kapitel 9).

Både grundlagen och självstyrelselagen ägnar relativt stor uppmärksamhet åt verkställighet av lagstiftning genom ensidiga myndighetsbeslut, möjligen p.g.a. att de ensidiga myndighetsbeslut som den verkställande makten kan fatta kräver en stabil reglering som ger legitimitet åt de fattade besluten. I Sjl 3.2 § stadgas att landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under den. Genom denna bestämmelse förmedlar självstyrelselagen en allmän beskrivning av landskapets verkställande makt och separerar den därmed från den lagstiftande makt som upprättas genom Sjl 3.1 § och Sjl 17 §.

Det finns bestämmelser om landskapets förvaltningsmyndigheter i olika delar av självstyrelselagen, men de specifika organisatoriska lösningarna är med stöd

av Sjl 18 § 1 och 4 punkterna beroende av lagstiftning som landskapet stiftar. Till denna del hör även kommunerna och enheter inom den s.k. medelbara offentliga makten, men med utgångspunkt i att landskapets organ egentligen med hänvisning till rättshandlingsförmåga kan avgränsas som ett separat rättssubjekt (se avsnitt 7.7.1. nedan) bör kommunerna och de enskilda enheterna inom den medelbara offentliga förvaltningen uppmärksammas som särskilda delar av den verkställande makten på Åland.

Dessutom ingår i grundlagen vissa föreskrifter om innehållet i den verkställande maktens aktiviteter. En viktig utgångspunkt utgörs av den lagbundenhetsprincip som uttrycks i GL 2.3 § och som stipulerar att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag och att lag skall noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Situationer i vilka beslut fattas om enskild tillkommande fördel, rättighet eller skyldighet bör alltså vara förankrade i bestämmelser utfärdade genom lag. Grundlagens 21.1 § uttrycker därtill principen om att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Man kan ytterligare påpeka att GL 22 § placerar en skyldighet på det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Till denna del får den verkställande makten direkt en uppgift att för sin del delta i förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, något som förefaller naturligt mot bakgrunden av att det oftast är just förvaltningsmyndigheter och tjänstemän som kommer i kontakt med enskilda individer, dvs. med de individer som är berättigade till ett grundrättighetsskydd.

Den roll som republikens president har i den åländska självstyrelsen faller strikt taget utanför den verkställande makten, trots att presidenten enligt GL 3.2 § tillsammans med statsrådet utgör det högsta organet inom den verkställande makten i riket.<sup>1</sup> Varken presidenten eller landshövdingen, som är presidentens och regeringens företrädare i landskapet, har nämligen några sådana uppdrag inom ramen för självstyrelsen som skulle direkt hänföra sig till verkställandet av landskapslagstiftningen. I stället kunde man anse att presidenten inom ramen för självstyrelselagens normativa system hör mera till den lagstiftande makten i och med att presidenten utövar lagstiftningskontroll över sådana lagtingsbeslut som avser stiftandet av landskapslag. Med avseende på s.k. budgetlagar bortfaller även denna förhandskontroll under vissa förutsättningar och omvandlas enligt Sjl 20.3 § till en abstrakt efterhandskontroll som utövas av presidenten (se avsnitt 4.3.4.2. ovan). Presidentens roll i åländska sammanhang kan även bedömas med utgångspunkt i GL 56 § om högtidlig försäkran som hänvisar till republikens konstitution och la-

<sup>1</sup> Angående presidentens ställning och maktbefogenheter enligt grundlagen, se Suksi 2002, ss. 253–272. Det bör dock påpekas i detta sammanhang att när lantrådet och medlemmarna i landskapsregeringen tillträder sina uppdrag skall de i enlighet med ÅLSL 9 § i närvaro av lagtingets talman och landshövdingen, som representerar rikets regeringsmakt, eller i närvaro av dessas företrädare, avge en tjänsteförsäkran.

gar. Självstyrelselagen och dess förverkligande genom landskapslagstiftning kan anses falla inom ramen för den breda uppfattningen om konstitution.<sup>2</sup>

Med avseende på förvaltningsuppgifter följer självstyrelselagen med stöd av Sjl 23 § och Sjl 30 § principen om att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. Förvaltningen i ärenden som lagtinget kan lagstifta om ankommer på landskapet. Landskapsmyndigheterna är således i princip ansvariga för verkställigheten av landskapslagstiftningen på Åland, medan riksmyndigheterna i princip är ansvariga för verkställigheten av rikslagstiftningen i landskapet.<sup>3</sup> Man kan således konstatera att på de områden landskapet har lagstiftningsbehörighet skall landskapet också sköta förvaltningen och även stå för kostnaderna för denna (se avsnitt 4.4.2. ovan).

Landskapets förvaltning handhas enligt Sjl 3.2 § av landskapsregeringen och de myndigheter som lyder under den. Till dessa hör de olika avdelningarna inom landskapsregeringen, men det finns också vissa mera fristående myndigheter och även enheter inom den så kallade medelbara offentliga förvaltningen som sköter om förvaltningsuppgifter. I Sjl 23 § ingår dock vissa specialbestämmelser beträffande landskapets förvaltningsbehörighet, vilka syftar till att befordra samarbetet mellan riks- och landskapsmyndigheterna inom områden där uppgifterna är av övergripande karaktär och har relevans för rikets behörighet.<sup>4</sup> Liknande men fler undantag gällande rikets förvaltningsbehörighet finns i Sjl 30 §. I många fall är dessa undantag sådana att landskapets förvaltningsmyndigheter får till uppgift att sköta riksförvaltningens verkställighetsuppgifter i landskapet. Dessa och många andra verksamheter förutsätter dessutom en samverkan mellan landskaps- och riksmyndigheterna i form av utlåtan, samråd eller avtal.

Denna definition av förvaltningsbehörigheten är dock inte fullständig. Med stöd av Sjl 32.1 § och med landskapsregeringens samtycke kan republikens president nämligen utfärda s.k. överenskommelseförordningar genom vilka uppgifter som normalt skulle höra till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överförs på en landskapsmyndighet eller uppgifter som normalt skulle skötas av landskapsmyndighet överförs på riksmyndighet. Överenskommelseförordningar kan uppfattas som en utväg att klara de i praktiken förekommande svårigheter som uppdelningen i landskapets och rikets förvaltningsbehörighet medför och att bere-

<sup>2</sup> Se även Tollet & Ugglar 1930, s. 81, som i anslutning till presidentens vetorätt framför att vetorätten är en konsekvens av presidentens skyldigheter såsom rättsordningens upprätthållare enligt RF 24 §, dvs. en motsvarande formulering av presidentens högtidliga försäkran i vilken hänvisning till republikens konstitution ingick.

<sup>3</sup> En motsvarande tanke framgår med avseende på det autonoma Memel-territoriet som existerade mellan 1924 och 1938 av fallet *Interpretation of the Statute of Memel Territory*, Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B–Fasc. No. 50, s. 294.

<sup>4</sup> Undantagen från huvudregeln räknas upp i fyra punkter. Punkt 1 och 2 gäller statistiska uppgifter landskapet har tillgång till och vilka på begäran skall tillhandahållas statsmyndigheterna. Stadgandet om detta och punkt 2 om insamlandet av statistiska uppgifter för landskapets behov skall ske i samarbete med riksmyndigheterna för att förhindra dubbelarbete i fråga om samma statistiska uppgifter. Punkt 3 gäller frågor om värden av fasta förlämnings- och punkt 4 arkivväsendet. Se även RP 73/1990, s. 72.

da rum för beaktande av ändamålsenlighetssynpunkter. Överenskommelseförordningarna bygger på en form av avtal mellan riket och landskapet, men de påverkar i princip inte den behörighetsgräns som Sjl 18 § och Sjl 27 § jämte Sjl 29 § utstakar. Ifall man med stöd av Sjl 29 § överför lagstiftningsbehörighet från riket till lagtinget (se avsnitt 5.1.4. ovan), övergår samtidigt förvaltningsbehörigheten till motsvarande delar på landskapet.

Med stöd av det ovan sagda kan man således konstatera att landskapet Åland besitter både lagstiftningsmakt och – genom denna – rätt och möjlighet att skapa offentlig makt för tillämpning av landskapets myndigheter i praktiska situationer i förhållande till enskilda individer. Till den del som förvaltningsbehörigheten inte tillhör Åland utövas den av rikets myndigheter, dvs. av republikens president eller statsrådet<sup>5</sup> eller av i landskapet Åland verksamma riksmyndigheter, bl.a. länsstyrelsen. Länsstyrelsen på Åland<sup>6</sup> handhar tillsammans med statens speciella distriktsförvaltningsmyndigheter (t.ex. Ålands skattebyrå som en del av Sydvästra Finlands skatteverk) de till rikets allmänna förvaltning hörande uppgifterna i landskapet. Finlands regering företräds i landskapet enligt Sjl 4 § av landshövdingen, som utnämns med stöd av Sjl 52 § av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Under rikets förvaltning står enligt behörighetsfördelningen utrikesförvaltningen, justitieförvaltningen, försvarsväsendet, statens säkerhet och finansförvaltningen. Myndigheterna inom undervisningsväsendet samt hälso- och sjukvårdsväsende har även särskilda förvaltnings- och tillsynsbefogenheter som dock i många avseenden är begränsade. De statsmyndigheter som omhänderhar den förvaltning som i övrigt följer av rikets lagstiftningsbehörighet har likaså en behörighet som ibland är begränsad. I Sjl 30 § stadgas om vad riksmyndigheterna bör beakta i förvaltningen i landskapet av angelägenheter som faller inom rikets förvaltningsbehörighet och förutsätter egentligen samråd i form av överläggningar för att lösa eventuella problematiska frågeställningar, om inte landskapsregeringen skriftligen meddelat att beslutet kan fattas utan överläggningar.<sup>7</sup> De två olika förvaltningsbehörigheterna och deras mellan- och blandformer utgör således en helhet som ibland ter sig mycket komplicerad. Både rikets och landskapets myndigheter skall givetvis verkställa EG:s rättsordning i tillämpliga delar.

Med stöd av Sjl 25 § om rättskipning är det dessutom klart att den dömande makten handhas av domstolar som baserar sig på rikslag, varmed domstolarnas

<sup>5</sup> Se RP 73/1990, s. 17.

<sup>6</sup> Se länsstyrelselag (FFS 22/1997) om länsindelningen och länsstyrelsen uppgifter och SRb om länens områden samt om länsstyrelsernas verksamhetsställen och namn (FFS 121/1997). Länsstyrelselagens 10 § stadgar att beträffande länsstyrelsen på Åland gäller i tillämpliga delar vad som stadgas i länsstyrelselagen och vad som stadgas särskilt. Motsvarande bestämmelse om Ålands län ingår i länsstyrelseförordningens (FFS 120/1997) 14 §. Eftersom många förvaltningsuppgifter hör till landskapets behörighet och därför handhas av landskapsregeringen, är länsstyrelsens uppgiftsområde enligt Palmgren 1995, s. 23, mindre än vad som gäller i landet i övrigt.

<sup>7</sup> Se RP 73/1990, ss. 80–83. Om samverkan mellan landskaps- och riksmyndigheter, se även Johansson & Johansson 1995, s. 13, som konstaterar att "avtal", "samråd" och "utlåtande" nyckelbegrepp i kontakterna inom ramen för Sjl 30 §.

oberoende i förhållande till framför allt den åländska verkställande makten är etablerad på det sätt som GL 3.3 § framhåller. Domstolsväsendet på Åland hör alltså till rikets domstolsväsende, såsom det på Åland representeras av Ålands förvaltningsdomstol och Ålands tingsrätt. Trots detta tillämpar domstolsväsendet på Åland både rikets och landskapet Ålands normer och därtill givetvis även EG:s rättsnormer.

Den myndighetsorganisation som hänförs till landskapsregeringen, den övriga landskapsförvaltningen eller åländsk medelbar offentlig förvaltning är emellertid inte endast ansvarig för förverkligandet av beslut som det åländska lagstiftningsystemet producerat. Finland och Ålands medlemskap i Europeiska unionen har för förvaltningens del inneburit det att förvaltningen i dess olika skepnader underställs även EU. Europeiska unionen, dvs. dess första pelare EG, saknar nämligen en egen verkställighetsapparat på det nationella planet i de olika medlemsstaterna och använder sig av denna anledning av medlemsstaternas förvaltningsstrukturer för att verkställa sina normer. De flesta direkt tillämpliga EG-normerna verkställs alltså inte av kommissionen utan av medlemsstaternas myndigheter. De finländska och åländska förvaltningsorganen blir av denna orsak en EG-förvaltning till den delen som de förutsätts verkställa EG:s rättsnormer inom EG:s exklusiva kompetensområde. En åländsk myndighet inom ramen för den åländska förvaltningsorganisationen utövar således inte enbart sådan offentlig makt som har sitt ursprung i Ålands lagting utan kan också – beroende på situationen – utöva sådan offentlig makt som har sitt ursprung i EG:s primärrätt (EG-fördraget) och framför allt i EG:s sekundärrätt (förordningar och i vissa fall även direktiv antagna av EG:s organ).

Denna omständighet är emellertid inte uppenbar med stöd av självstyrelselagen eller grundlagen och kan inte utläsas ur dessas bokstav utan är en konsekvens av det anslutningsfördrag genom vilket Finland jämte Åland blev medlem i Europeiska unionen och påtog sig skyldigheten att följa EG:s regelverk. Inom EG:s behörighetsområde finns sådana normer som bör verkställas på det nationella planet. Dyliga utgörs av vissa tillräckligt specifika bestämmelser i grundfördraget och framför allt av de förordningar, vilka enligt artikel 249.2 EGF har allmän giltighet och vilka till alla delar är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En förvaltningsmyndighet eller domstol i medlemsstaten bör i ett konkret tillämpningsfall använda sig av den för frågeställningen gällande förordningen och åsidosätta sådan nationell lagstiftning som eventuellt kan existera inom området. Dessa EG-förordningar utgör således lagstiftning som den åländska förvaltningsorganisationen bör verkställa utan att de politiska organen för beslutsfattande (lagtinget och landskapsregeringen) vidtar några som helst åtgärder med avseende på deras innehåll annat än i det fall att en bestämmelse i förordningen explicit föreskriver detta. EG-förordningarna träder i kraft efter offentliggörande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den dag som anges i förordningen eller i annat

fall den tjugonde dagen efter offentliggörande. Vid denna tidpunkt för ikraftträdande bör både åländska förvaltningsmyndigheter och enskilda rättssubjekt (individer och företag) anses känna till förordningarnas innehåll och handla i enlighet med de normer och föreskrifter som ingår i dem.<sup>8</sup> Förordningar används framför allt inom sådana områden där regleringen bör vara mycket detaljerad och exakt likadan i varje medlemsstat, t.ex. inom jordbrukspolitiken, handelspolitiken och konkurrenspolitiken.

För direktivens del förhåller det sig i princip annorlunda och de föranleder inte någon omedelbar skyldighet att tillämpa deras bestämmelse i konkreta fall. Även ett direktiv bör dock tillämpas av nationella förvaltningsmyndigheter och domstolar om den nationella lagstiftaren eller normgivaren inte inom den i direktivet utsatta tidsfristen vidtagit åtgärder för att införliva direktivets bestämmelser i den nationella rättsordningen eller om direktivets bestämmelser införlivats på ett felaktigt sätt. I ett sådant läge krävs emellertid att direktivets bestämmelse är klar och villkorslös och att den skapar rättigheter för den enskilda individen gentemot det allmänna (se avsnitt 3.4. ovan).<sup>9</sup>

Den rättsliga grunden för EG-förordningarnas (och i vissa fall även direktivens) bindande karaktär utgår från den lojalitetsprincip som ingår i artikel 10.1 EGF: "Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner." Ytterligare finns det bland de centrala EG-rättsliga principerna ett antal sådana som skapar skyldigheter för den nationella myndighetsorganisationen, bl.a. effektivitetsprincipen, företrädet för

<sup>8</sup> Se HD 2004:65 och avsnitt 7.7.2. nedan.

<sup>9</sup> Se fallet *Fratelli Costanzo SpA mot Milano kommun* (103/88), [1989] ECR 1839, punkterna 28–33 i EG-domstolens beslut med anledning av begäran om förhandsavgörande. Fallet gällde byggnadsnämndens i Milano förfarande i en anbudstävling vid renovering av fotbollsstadion och nämndens tillämpning av nationell lag som felaktigt genomförde ett EG-direktiv. Förvaltningsdomstolen i Lombardien begärde ett förhandsavgörande av EG-domstolen i vilket domstolen konstaterade bl.a. att byggnadsnämnden borde ha fränsett den nationella lagen och i stället ha tillämpat direktivet direkt. "Av detta följer att när de enligt domstolens rättspraxis erforderliga villkoren för att de enskilda vid de nationella domstolarna skall kunna åberopa bestämmelserna i et direktiv är uppfyllda, är alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter såsom kommuner, skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser. Vad särskilt beträffar artikel 29.5 i direktiv 71/305 framgår det av prövningen av den första frågan att denna bestämmelse är ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av de enskilda gentemot staten. De enskilda är därför berättigade att åberopa denna bestämmelse vid de nationella domstolarna och alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter såsom kommuner, är, såsom följer av det ovan anförda, skyldiga att tillämpa bestämmelserna. Svaret på den fjärde frågan blir alltså följande. En förvaltningsmyndighet, inbegripet en kommunal myndighet, är liksom en nationell domstol skyldig att tillämpa bestämmelserna i artikel 29.5 i rådets direktiv 71/305 och att avstå från att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med bestämmelserna i artikeln." Om alltså lagtinget av någon anledning stiftade en landskapslag som inte genomför ett EG-direktiv på ett korrekt sätt, är åländska förvaltningsmyndigheter, inklusive åländska kommuner, skyldiga att åsidosätta landskapslagens bestämmelse och tillämpa direktivet direkt, förutsatt att direktivets bestämmelse är villkorslös och tillräckligt precis för att utgöra en grund för individens krav gentemot det offentliga samfundet. Samma förhållande gäller givetvis med avseende på rikslagar som inte genomför direktiv på korrekt sätt. Det att EG-domstolen i rättsfallet hänvisar till staten avser inte här medlemsstaten utan myndighetsorgan oberoende av om de hör till stats- eller landskapsförvaltningen eller om de är självständiga kommuner.

EG:s rättsordning och EG-rättens direkta tillämplighet.<sup>10</sup> I själva verket har EG-domstolen ansett att nationella förvaltningsmyndigheter både på central och lokal nivå har samma skyldighet att tillämpa gemenskapsrätten som nationella domstolar. Denna skyldighet följer av att gemenskapsrätten är en del av den nationella rätt som binder medlemsstatens alla myndigheter, dvs. både rättskipningsorgan och förvaltningsorgan. EG-rätten är med andra ord väldigt förvaltningsrättslig till sin karaktär och gäller såväl i förhållande till landskapsmyndigheter som i förhållande till kommunala myndigheter. Denna karakterisering stöds av att de förhandsavgöranden som EG-domstolen på basis av EG-fördragets artikel 234 ger på begäran av nationella domstolar i en större del av fallen gäller typiskt förvaltningsrättsliga frågor vilka väckts hos nationella förvaltningsdomstolar till följd av besvär över beslut av nationella förvaltningsmyndigheter.

## 7.2. TILLSÄTTANDE OCH UTFORMNING AV LANDSKAPSREGERINGEN

### 7.2.1. Allmän styrelse och förvaltning

Den allmänna regeringsmakten inom landskapets behörighetsområde utövas av landskapsregeringen. Enligt Sjl 3.2 § ankommer landskapets allmänna styrelse och förvaltning på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under den. Bestämmelsen antyder en viss separation mellan det regeringsorgan vars medlemmar enligt LO 64a.2 § och 5.1 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (ÅLSL, 42/1971) skall åtnjuta lagtingets förtroende och de förvaltningsmyndigheter som benämns avdelningar och som inte underlyder principen om politiskt ansvar inför lagtinget utan som utgör en permanent tjänstemannaorganisation (om landskapsförvaltningen och avdelningarna, se avsnitt 7.5. nedan). Begreppet "landskapsregering" är således inte helt entydigt, utan det kan ha något olika innebörd beroende på det sammanhang i vilket det används.

För det första kan man alltså med landskapsregering avse det i enlighet med ÅLSL 5.1 § inför lagtinget ansvariga kollegiala organ som enligt ÅLSL 1.1 § består av lantrådet och högst sju ledamöter. Detta organ skapas med stöd av bestämmelserna i LO 64a § och LO 64b § genom regeringsbildning och det baserar sin verksamhet på principen om parlamentarism. För det andra kan man med landskapsregering även avse den organisatoriska helhet som det politiskt ansvariga regeringsorganet och avdelningarna inom landskapsförvaltningen utgör. Enligt ÅLSL 2a § skall nämligen landskapsregeringen i sitt arbete biträdas av olika förvaltningsorgan och de skall vara organiserade så att varje del av landskapsregeringens förvaltning är underställd lantrådets eller en viss ledamots

<sup>10</sup> Se bl.a. *Costa v. ENEL* (6/64), [1964] ECR 585; *Simmenthal* (106/77), [1978] ECR 629; *Factortame I* (C-213/89), [1990] ECR I-2433; *von Colson* (14/83), [1984] ECR 1891 (punkt 26).

ansvar. Ledamöternas uppgiftsområden bestäms således i stor utsträckning genom de uppgifter som landskapsregeringen påförts genom landskapslagstiftningen.<sup>11</sup> För det tredje kan man med landskapsregering även avse det rättssubjekt som vanligen benämns landskapet och som juridiskt med stöd av ÅLSL 2.1 § skall bevara landskapets rätt och bästa, dvs. företråda rättssubjektet landskapet Åland.

Det kan dock anses att de olika betydelseerna inte föranleder några större praktiska problem. De olika användningssätten för begreppet landskapsregering förekommer i språkbruket på ett relativt enhetligt sätt, och det sammanhang i vilket begreppet används torde i enskilda fall med tillräcklig klarhet uttrycka vilken innebörd begreppet har just i det aktuella sammanhanget.

Den regeringsbildning och tillsättande av landskapsregering som i enlighet med ÅLSL 5.1 § skall ske efter att nyval till lagtinget ägt rum påverkas av relativt få direkta formella kvalifikationskrav. Enligt ÅLSL 7.1 § är envar som enligt lagtingsordningen är röstberättigad i lagtingsval valbar till lantråd och ledamot i landskapsregeringen. Vem som helst kan alltså i princip bli medlem i landskapsregeringen, även en person som inte är lagtingsledamot, utan att det ställs några krav på kompetens, ledarskapsförmåga, anseende eller annat. Hänvisningen till lagtingsordningens bestämmelser om rösträtt innebär givetvis att den population som landskapsregeringens medlemmar kan väljas ifrån begränsas till 18 år fyllda innehavare av hembygdsrätten (se avsnitt 3.2.3.1. ovan). Landshövdingen kan dock inte enligt ÅLSL 7.2 § väljas till lantråd eller ledamot i landskapsregeringen förutom i det fall att han eller hon fått avsked från tjänsten. Av kandidat för val av lantråd, vice lantråd eller ledamot i landskapsstyrelsen krävs enligt ÅLSL 7.3 § att han eller hon givit sitt skriftliga samtycke till att ta emot uppdraget.

Varken lagtingsordningen eller ÅLSL innehåller bestämmelser om att ledamöternas ekonomiska eller andra bindningar borde deklarerars innan uppdraget i landskapsregeringen tas emot. Den enda begränsningen i detta avseende återfinns i LO 6 §, enligt vilken en person inte samtidigt kan vara ledamot i lagtinget och landskapsregeringen (se avsnitt 3.2.3.3.3. ovan), och hit kan man möjligen också räkna det ovannämnda förfarandet med landshövdingen. En persons kvalifikationer för medlemskap i landskapsregeringen utvärderas således huvudsakligen genom det förtroende som lagtinget skall ha gentemot landskapsregeringen eller gentemot en enskild medlem i den. Däremot innehåller ÅLSL 7.2 § ett bemyndigande att göra inskränkningar genom landskapslag i rätten för den som står i offentligt anställningsförhållande till landskapet eller en kommun att inneha uppdrag som medlem av landskapsregeringen. Dyliga bestämmelser har intagits i landskapslagen om tjänstledighet för uppdrag som riksdagsman, lagtingsledamot

<sup>11</sup> Se härom landskapslagen om Ålands landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (70/1998), landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (120/1998) och landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen (58/1975).

eller medlem i landskapsstyrelsen (44/1999) och i 62 § kommunallagen för landskapet Åland. Den förstnämnda lagen medger i princip tjänstledighet för medlemskap i landskapsregeringen, men endast för en mandatperiod, vilket kan, ur det politiska deltagandets perspektiv, uppfattas som en inskränkning men som kan, ur arbetsgivarens perspektiv, uppfattas som en motiverad åtgärd med tanke på anställningsförhållandets kontinuitet och uppgifternas skötsel. Dessutom är det åländska samhället och landskapsförvaltningen mycket små, och det finns hänsyn som mot bakgrunden av denna litenhet kan tänkas befrämja rotation av politiska poster och dyliga faktiska begränsningar av möjligheterna att som landskapstjänsteman ta emot politiska uppdrag, i varje fall om de ligger inom landskapet. Bestämmelsen i kommunallagen är likadan till sitt innehåll men till åtskillnad från landskapsbestämmelserna om tjänstledighet för politiska uppdrag medger kommunallagen ett visst prövningsutrymme för den kommunala arbetsgivaren att bevilja tjänstledighet även efter den första mandatperioden.

### 7.2.2. Regeringsbildning och parlamentarism

Landskapsregeringen utses enligt Sjl 16 § på det sätt som föreskrivs i landskapslag. Den landskapslag som avses är egentligen lagtingsordningen, även om landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse också innehåller vissa bestämmelser som är av relevans i anslutning till tillsättandet av landskapsregeringen. Den huvudprincip som bestämmelserna ger uttryck för är parlamentarism, dvs. regeringsorganets ansvar inför det folkvalda lagstiftande organet (om parlamentarism, se även avsnitt 3.2.3.3.3. ovan och 7.4.2. nedan).

Ny landskapsregering skall enligt ÅLSL 5.1 § alltid tillsättas efter att nyval till lagtinget ägt rum. Det samma gäller med stöd av LO 64d.2 § och ÅLSL 5 § om lagtinget har förklarat att landskapsregeringens medlemmar eller någon av dem inte åtnjuter lagtingets förtroende eller om lantrådet avlidit, på egen begäran befriats från uppdraget eller blivit varaktigt förhindrad att handha uppdraget. Landskapsregeringen skall också avgå om lantrådet skriftligen meddelar antingen i samband med att ett ärende anhängiggörs eller under dess behandling i lagtinget, att ärendets avgörande på visst sätt innebär att lantrådet anser sig sakna lagtingets förtroende och ett sådant för lantrådet negativt beslut fattas av lagtinget. Landskapsregeringens medlemmar skall enligt ÅLSL 5.4 § handha sina uppdrag tills nya medlemmar utsetts.

Redan det ovansagda visar att tillsättandet av landskapsregering grundar sig på parlamentariska principer, dvs. att regeringsorganet skall åtnjuta det folkvalda lagstiftande organets förtroende.<sup>12</sup> I detta politiska sammanhang är det framför allt

<sup>12</sup> Fram till våren 1988 tillsattes Ålands landskapsstyrelse genom proportionella val vilket innebar att landskapsstyrelsen med andra ord alltid var en form av tvångssamlingsregering. Angående parlamentarism på Åland, se Ls.

lantrådets person som blir den centrala frågan. Det är emellertid uppenbart att en potentiell landskapsregerings funktionsduglighet bör säkerställas redan innan lantrådet har valts. I detta avseende är det därför viktigt att landskapsregeringen åtnjuter lagtingets förtroende på ett sådant sätt som avses i LO 60.3 §, dvs. att mer än hälften av de avgivna rösterna stöder den föreslagna landskapsregeringen. För att åstadkomma detta stöd uppställer lagtingsordningens 6a kapitel ett visst förfarande för tillsättande av landskapsregering. Härvid kan det naturligtvis hända att lagtingsledamöter lägger ner sin röst, varvid de inte räknas till det omröstningsresultat som utgör utgångspunkten för bestämmandet av vad som utgör hälften av de avgivna rösterna, dvs. enkel majoritet. Även om målet är bildandet av en parlamentarisk majoritetsregering som lagtinget har förtroende för, kan möjligheten att lägga ner röster i praktiken även bana väg för en minoritetsregering. Det intressanta i sammanhanget är nämligen att för konstaterandet av en brist i landskapsregeringens politiska förtroende genom misstroendeyrkande krävs absolut majoritet, dvs. 16 ledamöters aktiva underkännande av landskapsregeringen. Här råder således en viss asymmetri som kan dels leda till att landskapsregeringarnas livslängd maximeras, dels till att det i blir möjligt att styra Åland genom landskapsregeringar som i verkligheten åtnjuter endast ett minoritetsstöd i lagtinget och som inte baserar sig på ett aktivt majoritetsstöd av ett sådant slag som man avser med enkel majoritet.

Genast efter lagtingsvalet tas i praktiken informella kontakter mellan de olika lagtingsgrupperna, och detta kan ske även innan lagtinget konstituerat sig på det sätt som lagtingsordningen föreskriver (se avsnitt 3.2.1. och 4.1.1. ovan). När lagtinget konstituerats och talmannen valts (se avsnitt 4.1.2. ovan) söker talmannen kontakt med alla lagtingsgrupper i syfte att utröna vem som kunde vara en lämplig kandidat för posten som lantråd. Det är här fråga om preliminära sonderingar, inte om egentliga regeringsförhandlingar. I normala fall torde frågan om lämplig lantråds kandidat vara relativt klar med stöd av valresultatet, dvs. att den största politiska grupperingens företrädare föreslås bli lantråds kandidat.

Lagtingets talman framlägger för lagtinget ett förslag till lantråds kandidat efter förhandlingar med de politiska grupperna. Förslaget skall enligt LO 64a § utan dröjsmål föreläggas lagtinget,<sup>13</sup> som sedan formellt sett väljer lantråds kandidaten.<sup>14</sup> Detta formella val avgör således med relativt stor sannolikhet vem som

framst. 15/1971 och Delbetänkande av den 11 oktober 2002 avsänt av en kommitté, "2001 års kommitté för utredning av parlamentarism", Åländsk utredningsserie 2002:6. Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 2002, samt slutbetänkande av 2001 års kommitté för utredning av parlamentarism, avgivet den 11 juni 2003. I slutbetänkandet föreslås inga ändringar i bestämmelserna angående parlamentarism.

<sup>13</sup> Efter lagtingsvalet den 19 oktober 2003 sammankom lagtinget till en första session den 3 november 2003 och i plenum den 5 november 2003 gjorde talmannen följande meddelande: "Med stöd av nämnda bestämmelser och efter överläggningar med lagtingsgrupperna förslår jag därför att lagtinget till lantråds kandidat måtte utse hittillsvarande lantrådet, merkonomen Roger Nordlund. Talmannens förslag föreslås härmed bordlagt till plenum inkommande fredag den 7 november 2003. Kan förslaget om bordläggningstid omfattas? Omfattat. Förslaget är bordlagt till plenum den 7 november." Se Ålands lagting, stenografiska protokoll, höstsessionen 3.11.2003 – 21.2.2004, s. 12.

<sup>14</sup> Vid omröstning fanns inga motkandidater, utan lagtingsmedlemmarna ombads rösta för eller emot talmannens förslag. Vid omröstningen gavs 20 ja-röster och 9 lagtingsledamöter avstod från att rösta. Inga nej-röster avgavs.

blir lantråd. För att en lantråds kandidat skall utses krävs att mer än hälften av de avgivna rösterna i lagtinget understöder att talmannens förslag.

Lantråds kandidaten har enligt LO 64a.2 § en specifik uppgift inom lagtinget. Kandidaten har till uppgift att leda förhandlingar med de politiska grupperingarna som är representerade i lagtinget om tillsättande av en landskapsregering som åtnjuter lagtingets förtroende. Förhandlingarna förs med de lagtingsgrupper som planerar att ingå i den landskapsregering som håller på att bildas. Förhandlingarna skall enligt LO 64a.4 § leda till ett formellt förslag för lagtinget angående landskapsregeringens personsammansättning, innehavaren av vicelantrådsposten,<sup>15</sup> medlemmarnas ansvarsområden och ett handlingsprogram. I förslaget skall ingå överenskommet antal företrädare för de grupper som avses medverka i landskapsregeringen, dvs. en mandatfördelning mellan landskapsregeringens politiska inriktningar. Målet med förhandlingarna är att landskapsregeringen skall ha stöd hos en så bred majoritet som möjligt i lagtinget, det vill säga att landskapsregeringen har åtminstone så många ledamöters stöd (enkel majoritet) att den kan godkännas och att den kan klara en förtroendeomröstning som kräver 16 lagtingsledamöters negativa röst gentemot regeringen. En minoritetsregering kan således egentligen inte tillsättas, men en tillsatt landskapsregering kan i praktiken fungera som en minoritetsregering åtminstone så länge som oppositionen inte lyckas sammanföra 16 ledamöter till stöd för ett misstroendeyrkande.

De av lantråds kandidaten ledda förhandlingarna kan i praktiken ge två alternativa resultat, dvs. att lantråds kandidaten misslyckas i sitt uppdrag eller att han lyckas framställa ett förslag till en landskapsregering som antingen är en samlingsregering (där alla eller de flesta partierna medverkar och som kan godkännas genom enhälligt beslut i lagtinget) eller en majoritetsstyrelse som understöds av mer än hälften av de i lagtinget avgivna rösterna. Ett misslyckande följer av att lantråds kandidaten inte förmår framlägga något förslag eller om förslaget till landskapsregering inte överlämnats till lagtinget inom 21 dagar från det lantråds kandidaten utsågs. Tidsfristen inom vilken man önskar sig en framgångsrik regeringsbildning är relativt snävt tilltagen. Detta understryker den omständigheten att det anses eftersträvansvärt att det så fort som möjligt efter ett val bildas en regering.

Har lantråds kandidaten och de i förhandlingarna deltagande grupperna av ledamöter enats om ett förslag till landskapsregering omfattande personsammansättningen, innehavaren av vicelantrådsposten, medlemmarnas ansvarsområden samt ett handlingsprogram, skall det av lantråds kandidaten föreläggas lagtinget för

Efter omröstningen konstaterade talmannen följande: "Lagtinget har sålunda till lantråds kandidat utsett Roger Nordlund med i 64a § lagtingsordningen avsett uppdrag." Se Ålands lagting, stenografiska protokoll, höstsessionen 3.11.2003–21.2.2004, s. 33. Se även Talmannens i 64a § lagtingsordningen avsedda förslag till lantråds kandidat av den 13 december 2004 (D 2/2004–2005), som lagtinget godkände med 21 ja-röster och 1 nej-röst (7 lagtingsledamöter avstod från att rösta) och genom vilket beslut lagtinget godkände Roger Nordlund som lantråds kandidat.

<sup>15</sup> En av ledamöterna skall utses till vice lantråd, som enligt ÅLSL 1 § fullgör lantrådets åligganden då lantrådet har förfall.

omröstning.<sup>16</sup> Före omröstningen sker överläggning i ärendet. Om förslaget godkänns med enkel majoritet har lagtinget fattat beslut om vem som blir lantråd, vice lantråd och medlem i landskapsregering, vilka ansvarsområden dessa har och hurudant handlingsprogram eller regeringsprogram landskapsregeringen strävar efter att förverkliga under sin mandatperiod.<sup>17</sup> Handlingsprogrammet, som föreläggs lagtinget, ger lagtinget en möjlighet att debattera substansen och linjefrågor i den planerade landskapsregeringens verksamhet och att vid behov ge uttryck för olika ställningstaganden. Detta handlingsprogram är av central betydelse för regeringssamarbetet i och med att det är att betrakta som ett slags överenskommelse som sammanjämkar de valplattformar och vallöften som de politiska grupperingarna avgett innan valet och som landskapsregeringen avser att förverkliga genom att överlåta framställningar till lagtinget.<sup>18</sup> På detta sätt åstadkommer man en politisk majoritetsregering som med beaktande av det proportionella valsätt som lagtingsvalet baserar sig på kan i nästan varje förekommande fall leda till en koalitionsregering, dvs. en sådan landskapsregering där flera politiska grupperingar samarbetar. Sannolikheten att någon enskild politisk gruppering får ett så stort understöd i lagtingsvalet att den ensam kunde bilda en landskapsregering är till följd av det proportionella valsättet mycket liten.

Samtidigt som förslaget till landskapsregering tar fram den majoritet som skall styra landskapet Åland identifieras även den minoritet som fungerar som regeringskoalitionens opposition i lagtinget. Oppositionen har ingen i normer definierad formell uppgift, utan det är i själva verket majoriteten i landskapsregeringen som har till uppgift att styra landskapet Åland och i den egenskapen bl.a. ge fram-

<sup>16</sup> Den 24 november 2003 har lagtinget antecknat för kännedom att till lagtinget överlämnats av lantråds kandidaten Roger Nordlund i 64a § 4 mom. lagtingsordningen avsett förslag till landskapsstyrelse jämte handlingsprogram. (D 1/2003–2004). Handlingsprogrammet behandlades vid ett annat plenum samma dag. Se Ålands lagting, stenografiska protokoll, höstsessjonen 3.11.2003 – 21.2.2004, ss. 210–215. Se även Av lantråds kandidaten Roger Nordlund överlämnat i 64a § 4 mom. lagtingsordningen avsett förslag till landskapsregering jämte handlingsprogram av den 3 januari 2005 (D 3/2004–2005).

<sup>17</sup> Under plenum den 26 november 2003 debatterades landskapsregeringen och dess handlingsprogram, och slutligen föranstaltades omröstning: "Vid omröstning har avgetts 20 ja-röster och 6 nej-röster och 3 ledamöter har avstått från att rösta. Lagtinget har sålunda med erforderlig majoritet omfattat lantråds kandidaten Roger Nordlunds förslag till landskapsstyrelse. Till medlemmar i Ålands landskapsstyrelse med i förslaget angivna ansvarsområden har utsetts följande personer: Till lantråd, merkonomen Roger Nordlund, samt till medlemmar: ltl Jörgen Strand, rektor Lars Selander, sjukskötare Gun-Mari Lindholm, organisationschefen Tuula Mattsson, diplomekonomen Kerstin Alm. Till innehavare av uppdraget som vicelantråd har utsetts ledamoten Jörgen Strand. Konstateras att i 7 § 3 mom. landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse förutsatt skriftligt samtycke att motta uppdraget föreligger från samtliga medlemmar. Antecknas samtidigt med hänvisning till 5 § 4 mom. landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse att uppdraget för de hittillsvarande medlemmarna av landskapsstyrelsen upphör i och med att nya medlemmar nu utsetts." Se Ålands lagting, stenografiska protokoll, höstsessjonen 3.11.2003 – 21.2.2004, s. 253. Se även lagtingets beslut av den 5 januari 2005 genom vilket lagtinget med i lagtingsordningen förutsatt majoritet omfattat lantråds kandidaten Roger Nordlunds förslag till landskapsregering (ärende D 3/2004–2005). I omröstningen avgavs 17 ja-röster och 12 nej-röster.

<sup>18</sup> Se lantråds kandidaten Roger Nordlunds skrivelse av den 24 november 2003 till Ålands lagting med förslag till landskapsstyrelse jämte handlingsprogram, som omfattar 14 sidor text. Se även lantråds kandidaten Roger Nordlunds skrivelse av den 3 januari 2005 till Ålands lagting med förslag till landskapsregering jämte handlingsprogram, som omfattar 11 sidor text.

ställningar till lagtinget som med beaktande av landskapsregeringens stöd i lagtinget kan förväntas bli godkända, i varje fall till den del det är fråga om vanliga landskapslagar som inte kräver kvalificerad majoritet. Oppositionen förväntas dock i ett politiskt avseende visa sitt motstånd mot landskapsregeringen och mot majoriteten i lagtinget och argumentera för lösningar som avviker från det som landskapsregeringen framställer i sina lagförslag. För att manifesteras motsatsförhållandet mellan sig själv och landskapsstyrelsen har oppositionen tillgång till det i LO 64d § etablerade misstroendeyrkandet genom vilket en absolut majoritet i lagtinget kan tvinga fram landskapsregeringens avgång (se avsnitt 7.4.2. nedan). Om detta interpellationsförfarande leder till att misstroende mot landskapsregeringen eller dess medlem bevisas, skall landskapsregeringen enligt ÅLSL 5 § avgå och en ny landskapsregering tillsättas enligt ovan nämnda tillsättningsprocedur.

Under en normal tillsättningsprocedur med avseende på landskapsregering fattas alltså två formella beslut i lagtinget, dels om godkännande av lantråds kandidaten, dels om godkännande av dennes förslag, båda med enkel majoritet i en öppen omröstning. Det politiska läget efter lagtingsval kan dock vara komplicerat så att någon klar sammansättning för landskapsregeringen inte står att utläsa ur valresultatet och inte heller att få fram genom förhandlingar. Då kan det bli fråga om flera turer inom ramen för regelverket för tillsättandet av landskapsregeringen. I LO 64b.1 § stadgas därför att om lagtinget förkastar lantråds kandidaten framlagda förslag, skall, om inte lagtinget efter förkastandet gett lantråds kandidaten i uppdrag att framlägga nytt förslag, en ny lantråds kandidat utses enligt det ovan beskrivna förfarandet. Talmannen skall också förelägga lagtinget förslag till en annan lantråds kandidat om en lantråds kandidat meddelat talmannen att han eller hon inte förmår framlägga något förslag. Ifall det visar sig helt omöjligt att få till stånd en landskapsregering återstår den i Sjl 15 § antydda möjligheten att republikens president efter samråd med lagtingets talman upplöser lagtinget och utlyser nyval (se avsnitt 3.2.1. ovan).

Presidenten eller landshövdingen som regeringsmaktens företrädare på Åland har dock ingen roll i den politiska process som leder till tillsättandet av landskapsregeringen. Det enda tillfälle där riket är närvarande vid regeringsbildningen är när lagtinget redan fattat beslutet om att anta en viss regering. Då lantrådet och medlemmarna i landskapsregeringen tillträder sina uppdrag skall de nämligen i enlighet med ÅLSL 9 § i närvaro av lagtingets talman och landshövdingen, som representerar rikets regeringsmakt, eller i närvaro av dessas företrädare, avge en tjänsteförsäkran med följande lydelse: "Jag NN försäkrar att jag vill i utövningen av mitt uppdrag i Ålands landskapsregering efter all min förnåga främja den rätt, som i enlighet med grundlagarna tillkommer landskapet Ålands befolkning samt rikets regering och riksdag."<sup>19</sup> Denna tjänsteförsäkran kan sägas binda med-

<sup>19</sup> Den fasta mellanfolkliga domstolens avgörande *Interpretation of the Statute of the Memel Territory* (PCIJ, Series A/B. – Fasc. No. 49, 11 August 1932, ss. 294–360) innehåller en mycket intressant genomgång av parlamentarismen.

lemmarna i landskapsregeringen till den konstitutionella helhet för Åland som utgörs av Finlands grundlag, självstyrelselagen och jordförvärvslagen samt även de för konstitutionen centrala landskapslagarna. Samtidigt utgör denna tjänsteförsäkringen en grund för det juridiska ansvar som medlemmarna lyder under (se avsnitt 7.4.2. nedan).

### 7.3. LANDSKAPSREGERINGENS UPPGIFTER

#### 7.3.1. Uppgiftsfördelningen inom landskapsregeringen

Landskapsregeringen ansvarar enligt Sjl 3.2 § för landskapets allmänna styrelse och förvaltning. Landskapsregeringen som ett kollegialt organ som för det politiska ansvarets del organiserats enligt parlamentarismens principer utgör därmed det högsta organet inom ramen för den verkställande makten på Åland. Den kompetensbeskrivning som ingår i ÅLSL 2.1 § innehåller en hänvisning till denna verkställande uppgift genom att det ankommer på landskapsregeringen att till verkställighet befordra lagtingets beslut och övriga förfoganden. I förhållande till lagtinget framstår landskapsregeringen i belysning av denna bestämmelse framför allt som ett verkställighetsorgan som publicerar de av lagtinget antagna normerna för efterlevnad inom Ålands jurisdiktion och som med stöd av allmänna, av lagtinget antagna normer fattar konkreta förvaltningsbeslut i enskilda fall.

Samtidigt kan man anse att lagrummet innehåller en distinktion mellan landskapsregeringens allmänna och speciella kompetens. En definition av en allmän kompetens för landskapsregeringen kan konstateras föreligga i och med att landskapsregeringen skall bevaka landskapets rätt och bästa. Denna bevakningsuppgift inbegriper en behörighet att på ett relevant sätt reagera på omständigheter

mens betydelse och funktionssätt i ett autonomt område, även om fallet inte äger någon juridisk relevans för tolkning av parlamentarismen på Åland. Memels guvernör, som var företrädare av Republiken Litauen i det autonoma Memel-området, hade avskedat Memels regeringschef (men inte hela regeringen) p.g.a. att regeringschefen fört direkta förhandlingar med Tysklands statsorgan om bl.a. fördelaktigare handelsvillkor för jordbruks- och andra produkter som säljs från Memel till Tyskland. Avskedandet gjordes med hänvisning till att regeringschefen överskridit området för Memels lagstiftningsbehörighet i och med att regeringschefen agerat inom området för utrikesangelägenheter, vilka enligt autonomistadgan var förbehållna republikens behörighet. Det fanns dock ingen bestämmelse i autonomistadgan om att guvernören kunde avskeda regeringschefen, utan den av stadgan etablerade möjligheten att reagera mot behörighetsöverträdelser gällde egentligen endast inom området för lagstiftningsbehörigheten och avsåg den lagstiftande församlingens i Memel lagstiftningsbeslut, varvid det åtminstone i vissa situationer kunde bli möjligt att upplösa den lagstiftande församlingen. Upplösningsmöjligheten kunde inte direkt föranledas av den verkställande maktens åtgärder. *Memel*-fallet innehåller en noggrann genomgång av parlamentarismen som styrelseform och resulterade i en sådan tolkning av autonomistadgan enligt vilken det bl.a. var rätt i denna situation att regeringschefen avskedades av guvernören, att regeringschefens avskedande inte samtidigt innebar att alla andra regeringsmedlemmar blev avskedade och att det inte var rätt av guvernören att upplösa den lagstiftande församlingen när den nya regering som föreslagits inte hade fått den lagstiftande församlingens förtroende i omröstningen i och med att endast en sittande regering, dvs. en regering som fått den lagstiftande församlingens förtroende, förutsattes samverka med guvernören vid en eventuell upplösning av den lagstiftande församlingen.

och problem i den samhälleliga och internationella omgivning som landskapet fungerar i och den kan således omfatta allt mellan förhandlingar om eventuell försäljning av landskapet tillhörande fast egendom till korrespondens med EG-kommissionen om miljörettsliga spörsmål. Det är här egentligen fråga om en restkategori uppgifter som i den existerande normeringen inte på förhand anvisats någon myndighet eller något organ. I sådana fall är det inte alla gånger klart med stöd av de olika rättsreglerna vilken myndighet det är som skall handha en viss uppgift. Hänvisningen till landskapets rätt och bästa kan givetvis också ges ett politiskt innehåll och definieras som det handlingsprogram som regeringskoalitionen politiskt sett önskar förverkliga. Detta handlingsprogram kan nämligen också uppfattas som en politisk definition av vad som skall avses med landskapets rätt och bästa och spela en viss roll i hur ärenden inkommer i myndighetsmaskineriet och i hur dessa ärenden senare behandlas och avgörs.

Denna allmänna kompetens som man kan anse att innehas av landskapsregeringen kringkärs av lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 § enligt vilken all utövning av offentlig makt skall bygga på lag och av Sjl 21.1 § enligt vilken man endast genom landskapslag kan utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen hör till området för lag (se avsnitt 7.3.2.1. och 10.1.6. nedan). Landskapsregeringen kan alltså inte med stöd av sin allmänna kompetens skapa offentlig makt och myndighetsutövning. Till den delen som man för genomförandet av något initiativ bör inkludera myndighetsutövning i åtgärden behövs i regel lagtingets medverkan. Landskapsregeringens allmänna kompetens blir således en inkörsport för olika frågeställningar, problem och aktuella ärenden i det officiella myndighetsmaskineriet. Man kan anse att landskapsregeringen med stöd av sin allmänna kompetens får förmåga att fungera som den pådrivande politiska kraften i det åländska samhället. Mot denna bakgrund blir förverkligandet av handlingsprogrammet en viktig uppgift för landskapsregeringen och en kontrollpunkt med avseende på det parlamentariska ansvaret. Handlingsprogrammet sammanfattar de åtgärder som regeringskoalitionen strävar efter att genomföra och det utgör på detta sätt den gemensamma plattform som förenar de olika politiska grupperingarna i landskapsregeringen. Handlingsprogrammet förlorar emellertid inte sin aktualitet efter att landskapsregeringen tillsatts i början av valperioden, utan det utgör kontinuerligt en måttstock för oppositionen mot bakgrund av vilken regeringens åtgärder bedöms. I det fall att landskapsregeringen åsidosätter sitt handlingsprogram eller agerar i strid med dess innehåll kan oppositionen senare under valperioden genom yrkanden om misstroende försöka göra gällande att lagtinget har förlorat sitt förtroende gentemot landskapsregeringen.

Därtill ingår i ÅLSL 2.1 § en hänvisning till en speciell kompetens för landskapsregeringen i och med att regeringen kan ha övriga uppgifter som definieras separat i särskilda stadganden. Då avses framför allt särskilda uppgifter som påförs



landskapsregeringen genom självstyrelselagen, såsom beviljandet av hembygdsrätt enligt Sjl 7.1 §, publicering av landskapslagar i Ålands författningssamling enligt Sjl 20.2 §, utfärdandet av landskapsförordningar enligt Sjl 21.1 § och framställningar i förhållande till riksmyndigheter med avseende på förordningar och administrativa föreskrifter enligt Sjl 22.2 § samt en del andra uppgifter. Därtill kan man till landskapsregeringens speciella kompetens räkna uppgifter som landskapslagstiftningen påför landskapsregeringen. Denna utgångspunkt framgår bl.a. av ÅLSL 10b.1 §, enligt vilken landskapsregeringens medlemmar avgör vid sammanträde ärenden som skall tillställas lagtinget samt ärenden som republikens president, lagtinget eller lagtingets organ eller talmannen tillställt landskapsregeringen. Hit hör även beviljandet till kommuner av den allmänna landskapsandelen enligt 14.1 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (70/1993), beviljandet av elnätstillstånd för utövande av elnätsverksamhet enligt 10 § ellag för landskapet Åland (38/1982) och beslutandet om fredning i syfte att inrätta ett naturreservat enligt 8.1 § landskapslagen om naturvård (82/1998) samt utnämning av tjänstemän enligt 4.3 § tjänstemannalag för landskapet Åland (61/1987).

En del av de i den konstitutionella lagstiftningen uppräknade uppgifterna för landskapsregeringen har redan behandlats ovan. Landskapsregeringen förbereder framställningar med förslag till stiftande eller ändring av landskapslag och framställningar om statsbudgeten vilka den sedan överlåter åt lagtinget (se avsnitt 4.3.2. och avsnitt 4.4.3.1. ovan). Det hör till landskapsregeringens uppgift att se till att landskapslagarna publiceras (se avsnitt 4.3.5. ovan). Landskapsregeringen har också en behörighet inom området för förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser (se avsnitt 6.4. ovan) och inom området för ärenden som gäller Europeiska unionen (se avsnitt 6.5. ovan). Samtidigt som landskapsregeringen har andel i beslutsfattandet med avseende på unionsärenden är landskapsregeringen också ansvarig för den verkställighet av beslut som de olika EU-organen, främst parlamentet och rådet, fattar. Europeiska unionen har nämligen ett väldigt begränsat verkställighetsmaskineri och EU begagnar sig därför av de nationella myndigheterna, inklusive landskapsmyndigheterna och de kommunala myndigheterna på Åland, för verkställigheten av sina beslut. I första hand är det således den nationella verkställande makten, åländska myndigheter inbegripna, som förverkligar EU:s beslut.

En del andra uppdrag som landskapsregeringen har med stöd av den konstitutionella lagstiftningen gäller förhållandet mellan den verkställande och den lagstiftande makten. Landskapsregeringen har enligt LO 64d.1 § inte någon juridisk skyldighet att besvara ett yrkande om misstroende som framställts i lagtinget i och med att lagrummet endast föreskriver att de som yrkandet avser skall beredas tillfälle att inom tre dagar från delgivning av yrkandet avge en förklaring inför lagtinget. En politisk skyldighet att besvara en interpellation av detta slag kan dock anses föreligga i och med att man genom denna mekanism vill från lagtingets och

framför allt från oppositionens håll misstänkliggöra det politiska förtroende som landskapsregeringen anses åtnjuta efter att lagtinget godkänt lantrådet och landskapsregeringen samt handlingsprogrammet. Det svar som landskapsregeringen ger i en sådan situation kan variera med tanke på innehållet, men resultatet av misstroendeyrkandet kan bli en omröstning i lagtinget om förtroendet gentemot landskapsregeringen eller en enskild medlem. Lantrådet kan dessutom enligt ÅLSL 6 § ge lagtinget ett skriftligt meddelande, antingen i samband med att ett ärende anhängiggörs eller under ärendets behandling i lagtinget, att ärendets avgörande på ett visst för landskapsregeringen negativt sätt innebär att lantrådet anser sig sakna lagtingets förtroende. Konsekvensen av ett sådant meddelande är då, om lagtinget fattar ett för lantrådet ogynnsamt avgörande, att landskapsregeringen avgår (se avsnitt 7.4.2. nedan).

En formell granskning av den verkställande makten sker genom den berättelse över landskapets förvaltning och ekonomiska tillstånd som landskapsregeringen årligen enligt ÅLSL 25 § skall lämna till lagtinget. I berättelsen skall också ingå uppgifter om hur lagtingets beslut verkställts under berättelseåret. Denna förvaltningsberättelse skall överlämnas till lagtinget senast den 31 augusti varje år.<sup>20</sup> Den består av en allmän genomgång av självstyrelsemyndigheterna och deras verksamhet samt en mera specifik genomgång av landskapsförvaltningen uppställd enligt avdelning inom landskapsregeringen jämte bilagor. Bilagorna omfattar bl.a. en redogörelse enligt LO 32 § över självstyrelsepolitiska frågor som väsentligen berör landskapets författningssenliga rättigheter (se avsnitt 4.2.2. ovan).

### 7.3.2. Landskapsregeringens förordningsmakt

#### 7.3.2.1. Landskapsförordning

Landskapsregeringens centrala ställning inom den verkställande makten kommer fram även i det att landskapsregeringen ges makt att utfärda landskapsförordningar. Utgångspunkten landskapsregeringens förordningsmakt utgörs av Sjl 21.1 §, som ger landskapsregeringen möjlighet att utfärda landskapsförordningar, dock endast i den utsträckning som landskapslagen därtill bemyndigar och till den del som landskapsförordningen skulle gälla ämnesområden som hör till landskapets behörighet. Därtill förutsätts att vissa frågor inte regleras genom förordning utan genom lag, nämligen grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt

<sup>20</sup> Se t.ex. Landskapsstyrelsens berättelse till Ålands lagting över landskapet Ålands förvaltning och ekonomiska tillstånd under år 2003, Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse 2004. Berättelsen är daterad juni 2004. Det bör noteras att samtidigt skall landskapsrevisorerna, vilka utför en parlamentarisk revision av landskapsförvaltningens skötsel och räkenskaper, enligt 12 § landskapslagen om landskapsrevisionen (7/1996) lämna en revisionsberättelse till lagtinget. Om landskapsrevisorerna, se avsnitt 9.6. nedan.

frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag.

Materiellt sett kan alltså området för reglering genom landskapsförordning vara mycket brett. Landskapsregeringen har möjlighet att utfärda landskapsförordningar snart sagt inom alla de områden som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet. Till denna del är möjligheten att genom landskapsregeringen utfärda landskapsförordningar i det närmaste allmän till sin karaktär, men eftersom den specificeras genom kravet på bemyndigande är förordningsmöjligheten formellt sett begränsad i och med att den förutsätter att lagtinget intar ett specificerat bemyndigande i lag för att förordningsmöjligheten skall kunna användas.<sup>21</sup>

Förordningsmakten är således inte någon självständig maktbefogenhet för landskapsregeringen, utan dess användning kräver ett sådan uttryckligt bemyndigande i landskapslag som endast kan baseras på en noggrann prövning i anslutning till stiftandet av landskapslagen. En bestämmelse i landskapslag som innehåller ett bemyndigande att utfärda landskapsförordning torde mot denna bakgrund tolkas tämligen restriktivt. Utgångspunkten är att personer som är föremål för olika åtgärder inte genom myndighetsbeslut kan påföras andra förpliktelser än sådana som följer av lag. Här finns således en koppling till den lagbundenhetsprincip som ingår i GL 2.3 §. Det i Sjl 21.1 § ingående kravet på lagstöd leder dessutom till det att landskapsregeringen som uttryckligen nämns som den enda möjliga avgivaren av förordningar inte kan delegera sin normativa makt till andra beslutsfattare, t.ex. till en avdelning eller annan landskapsmyndighet. Så kallad subdelegering av lagstiftningsmakt är alltså i princip förbjudet.

Dessutom innehåller Sjl 21.1 §, andra satsen, en likadan materiell begränsning för utfärdandet av förordningar som ingår i GL 80.1 § och som förutsätter att man inte genom förordning utfärdar bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Bestämmelsen har till denna del den konsekvensen att landskapslagstiftningen på ett allt noggrannare sätt avgränsar och begränsar det möjliga innehållet i landskapsförordningar och ökar behovet av reglering på landskapslagens nivå.<sup>22</sup> Bestämmelsen betyder således att ett bemyndigande att utfärda förordning inte alls är möjligt inom vissa områden, utan normgivningen bör ske i form av landskapslag. Hänvisningen till grundlagen får i detta sammanhang betydelse framför allt inom området för grundrättigheter, där det ingår rikligt med hänvisningar till lag, men även självstyrelselagen innehåller hänvisningar till lag, såsom i Sjl 8.2 § om förlust av hembygdsrätt för den som annat än tillfälligt flyttar från landskapet. Om detta skall stadgas i landskapslag, vilket betyder att lagtinget inte kan bemyndiga landskapsregeringen att ge närmare föreskrifter om detta, utan de regler som tillämpas i enskilda fall skall ingå i land-

<sup>21</sup> RP 18/2002, s. 5 f.

<sup>22</sup> Om tolkningen i riket av motsvarande bestämmelse i GL 80.1 §, se Suksi 2002 ss. 286–289.

skapslag. Motsvarande hänvisningar till lag i självstyrelselagen finns i Sjl 7.3 § (beviljandet av hembygdsrätt av särskilda skäl), Sjl 11 § (inskränkning i näringsrätten), Sjl 24 § (anställning av andra utländska medborgare än nordiska), Sjl 25.1 § (riktandet av besvär till landskapsregeringen i stället för förvaltningsdomstolen), Sjl 26 § (anförtroendet av rättskipningsuppgifter åt förvaltningsdomstol i de förvaltningsangelägenheter som hör till landskapets behörighet), Sjl 40 § (undervisningsspråk) och Sjl 67.1 § (kommunal rösträtt i vissa fall). Inom dessa områden får landskapsförordningar inte alls användas som regleringsinstrument, utan bestämmelserna skall uteslutande ges på lagnivå.

Det finns emellertid i självstyrelselagen en del hänvisningar till landskapslag som inte avser individens rättigheter och skyldigheter. Enligt förarbeten till GL 21.1 § "skall det fortfarande vara möjligt att med stöd av ett bemyndigande i landskapslag genom förordning utfärda bestämmelser även om landskapsförvaltningens organisation och verksamhet. På motsvarande sätt som enligt 119 § 2 mom. grundlagen skall bestämmelser om de allmänna grunderna för landskapsförvaltningens organ dock ingå i landskapslag, om organens uppgifter innefattar utövning av offentlig makt." Sådana hänvisningar till landskapslag som inte avser individens rättigheter och skyldigheter är ofta av organisatorisk karaktär och avser interna omständigheter inom de olika delarna av landskapet Ålands självstyrelse. Hit hör i teorin bestämmelserna i Sjl 15 § om upplösning av lagtinget och Sjl 16 § om utseendet av landskapsregeringen samt Sjl 69.2 § om föreskrivandet av kvalificerad majoritet för landskapslag, men trots att Sjl 21.1 § inte i dessa fall ställer hinder i vägen för utfärdandet av landskapsförordningar, är det konstitutionellt helt otänkbart att man i dessa sammanhang skulle använda sig av landskapsförordningar. Bestämmelser om landskapets budget enligt Sjl 44.1 § däremot kan specificeras genom landskapsförordning, likaså eventuella andra administrativa bestämmelser som kan föranledas av självstyrelselagen.

En landskapsförordning kan innebära ett helt ursprungligt normbeslut som landskapsregeringen fattar eller avse antagande av motsvarande riksförordning i form av en åländsk blankettförordning eller landskapsförordning av blandad natur.<sup>23</sup> Vad som i Sjl 19.3 § stadgas om landskapslagar skall nämligen enligt Sjl 21.1 § på motsvarande sätt gälla även s.k. landskapsförordningar av blandad natur, d.v.s. landskapsförordningar i vilka intagits riksstadganden. Dyliga landskapsförordningar av blandad natur skall i sak överensstämma med stadgandena i riksförordningen. Avvikelse i ordval, som inte innebär avvikelse i sak, får dock förekomma.<sup>24</sup> Intagandet av ett riksstadgande i en landskapsförordning medför inte någon ändring av behörigheten och påverkar inte heller riksstadgandenas ikraftträdande i landskapet (om lagstiftning, se avsnitt 5.1.2. ovan). Om de riksstadganden

<sup>23</sup> Se RP 73/1990, s. 71.

<sup>24</sup> RP 73/1990, s. 71.

som har tagits in i en landskapsförordning ändras genom rikslagstiftning, skall de ändrade stadgandena tillämpas även i landskapet.<sup>25</sup>

Landskapsregeringen har enligt självstyrelselagen inte någon skyldighet att begära utlåtande av Ålandsdelegationen över tilltänkta landskapsförordningar. Ett utlåtande kan i vid behov inhämtas med stöd av stadgandet i Sjl 56.1 §. Har ett utlåtande inhämtats av Ålandsdelegationen, är detta vägledande men inte bindande för landskapet. Landskapsregeringen kan trots ett negativt utlåtande utfärda förordningen,<sup>26</sup> men i och med att Ålandsdelegationen utgör ett expertorgan på självstyrelselagens tillämpning är det möjligt att anta att dess utlåtanden kunde ha en tämligen stark faktisk verkan på landskapsregeringens beslutsfattande vid avgivandet av landskapsförordningar (se avsnitt 4.3.4. ovan). Den egentliga rättsliga prövningen av landskapsförordningar sker vid tillämpningen av dessa. Om lagenligheten av landskapsförordningar samt behörighetskonflikter stadgas i Sjl 60.1 § att om ett stadgande i en landskapsförordning står i strid med landskapslag eller i landskapet tillämplig rikslagstiftning (grundlag, rikslag, riksförordning), får det inte tillämpas av myndigheterna (se avsnitt 10.1.6. och avsnitt 10.6.4. nedan).

### 7.3.2.2. Överenskommelseförordning

Landskapsregeringen är också involverad i avgivandet av s.k. överenskommelseförordningar, vilka enligt Sjl 32.3 §, andra satsen, är republikens presidents förordningar som ges med landskapsregeringens samtycke. De är alltså inte åländska lagstiftningsakter, men utfärdas av presidenten under medverkan av landskapsregeringen. Överenskommelseförordning används som en mekanism för att klarera de problemsituationer och oklarheter som den mellan landskapet och riket delade förvaltningsbehörigheten medför och för att bereda rum för beaktandet av förvaltningsorganisatoriska ändamålsenlighetssynpunkter. Därför har det i Sjl 32.1 § inlagits ett stadgande om överenskommelseförordningar, men det är att märka att de inte påverkar lagstiftningsbehörigheten.

Enligt det ovannämnda lagrummet kan genom riksförordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet.<sup>27</sup> Om överenskommelsen sägs upp, skall riksförordningen ändras eller upphävas så snart som möjligt, dock

<sup>25</sup> RP 73/1990, s. 16.

<sup>26</sup> RP 73/1990, s. 71.

<sup>27</sup> Påpekas kan att överenskommelseförordningarnas ingresser innehåller hänvisningar till att förordningen utfärdats på det sätt Sjl 32.1 § föreskriver och att förordningen utfärdats med samtycke av Ålands landskapsstyrelse/landskapsregering. Om överenskommelseförordningar, se även Johansson & Johansson 1995, s. 14. Enligt Hakki-la 1939, s. 704, framstår överenskommelseförordning som ett slags avtal i vilket landskapsregeringen framträder som den andra avtalsparten.

senast inom ett år räknat från dagen för uppsägningen. Ändras eller upphävs förordningen inte inom denna tid, skall överenskommelsen anses ha upphört att gälla ett år efter uppsägningen. En landskapslag som innebär ändring av en överenskommelseförordning får till den del den avviker från överenskommelseförordningen inte tillämpas så länge förordningen är i kraft.<sup>28</sup>

Överenskommelseförordningar är ett högst levande instrument och årligen kan ett flertal sådana förordningar utfärdas. Dessa förordningar bygger på en form av avtal mellan riket och landskapet, men detta avtal föreligger inte i någon given skriftlig form, utan det kan uppstå på olika sätt, t.ex. genom samfällid beredning i tjänstemannaarbetsgrupper som består av representanter för landskapsförvaltningen och riket och som utmynnar i en promemoria till grund för förordningen.<sup>29</sup> I tekniskt enkla ärenden kan det inkomma ett förslag från riksmyndigheternas håll som landskapsregeringen godkänner. Behovet av en överenskommelseförordning upptäcks dock ofta på Åland och ärendet initieras då från åländskt håll, men ibland kommer initiativet även från riksmyndigheterna.

Över förslag till överenskommelseförordningar skall enligt Sjl 32.3 §, första satsen, utlåtande av Ålandsdelegationen begäras. Praxis har utformats så att i överenskommelseförordningar intas materiella stadganden med direkt anknytning till behörighetsregleringen. Förvaltningsuppgifter har med stöd av överenskommelseförordningar överförts både från landskapsmyndigheter till riksmyndigheter och tvärtom. I de flesta fall har en överföring skett från riksmyndigheterna till landskapsregeringen och till myndigheter som underlyder den. I överenskommelseförordningar har ofta stadgats om samförvaltning inom vissa bestämda områden. Samförvaltning äger främst rum på områden där riket har lagstiftningsbehörighet medan förvaltningsbehörigheten är delad.<sup>30</sup> Orsaken till att det ansetts ändamålsenligt att införa sådan samförvaltning är att åtgärder som ter sig nödvändiga och eftersträvansvärda för hela landet kan för landskapet ha negativa effekter beroende på att t.ex. landskapets näringsliv till sin struktur klart avviker från näringslivet i övriga delar av landet.<sup>31</sup>

Då självstyrelselagen av år 1991 antogs stadgades genom överenskommelseförordning<sup>32</sup> om fortsatt giltighet av vissa överenskommelseförordningar som utfärdats med stöd av 20 § i 1951 års självstyrelselag för Åland.<sup>33</sup> Överenskommelse-

<sup>28</sup> Detta stadgande ansågs motiverat på basis av överenskommelseförordningars rätt långa uppsägningstid. Se RP 73/1990, s. 48.

<sup>29</sup> Vid beredning av den som överenskommelseförordning utfärdade republikens presidents förordning om gränsväsendets uppgifter i landskapet Åland (FFS 420/2004; ÅFS 21/2004) upptogs ärendet dessutom till behandling i lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd.

<sup>30</sup> T.ex. utgivning av frimärken för landskapet Åland, befolkningskydd och kommunikationer (om samråd enligt Sjl 30 §, se avsnitt 7.1. ovan).

<sup>31</sup> Se RP 73/1990, s. 47.

<sup>32</sup> Förordning om fortsatt giltighet av vissa överenskommelseförordningar som har utfärdats med stöd av 1951 års självstyrelselag för Åland (FFS 1594/1992) och motsvarande i Ålands författningssamling (10/1993).

<sup>33</sup> I RP 73/1990, ss. 25–28, uppräknas olika områden inom vissa överenskommelseförordningar förekommit med stöd av 1951 års självstyrelselag. Se även kommittébetraktande 1987:31, ss. 24–27.

melseförfordningar har antagits även efter ikraftträdandet av den gällande självstyrelselagen och sådana existerar inom många områden.<sup>34</sup> Eftersom överenskommelseförfordningarna är riksförfordningar, publiceras de givetvis i Finlands författningssamling, men enligt 2.2 § 7 punkten landskapslagen om Ålands författningssamling publiceras de även i Ålands författningssamling (se avsnitt 4.3.5. ovan). Vissa exempel på överenskommelseförfordningar kan framföras i detta sammanhang för att illustrera mekanismens funktion.

Lagstiftningsbehörigheten när det gäller befolkningsskydd hör till riket. Även förvaltningsbehörigheten i fråga om befolkningsskydd hör i princip till riksmyndigheterna. Många angelägenheter som ansluter sig till befolkningsskyddet hör dock till landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Sådana uppgifter är t.ex. allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet samt hälso- och sjukvård. Genom förordningen om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000; ÅFS 80/2000) stadgas att de förberedande förvaltningsuppgifter och de förberedande uppgifter av annat slag som ankommer på rikets myndigheter inom befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och den allmänna beredskapen inför undantagsförhållanden skall i landskapet skötas gemensamt av rikets och landskapets myndigheter enligt vad som bestäms i förordningen. De uppgifter som avses är 1) inom befolkningsskyddet de uppgifter vilka enligt lagen om räddningsväsendet (561/1999) ankommer på länsstyrelsen på Åland i egenskap av myndighet som ansvarar för befolkningsskyddet, 2) inom försörjningsberedskapen de uppgifter vilka enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992), lagen om skyddsutplag (970/1982), lagen om obligatorisk upplagring av läkemedel (402/1984) samt lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994) ankommer på Försörjningsberedskapscentralen, 3) inom allmän beredskap för undantagsförhållanden förberedelser som nämns i 40 § beredskapslagen (1080/1991). Också en gemensam förvaltning har skapats. Enligt 3 § i förordningen finns en samrådsdelegation för beredskapsärenden som leds av landshövdingen och lantrådet.

Polisförvaltningen utgör ett område där behörigheten har delats upp mellan riks- och landskapsorganen. Landskapets polis skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen, om inte något annat bestäms särskilt i lag eller förordning eller med stöd av 3 § i överenskommelseförfordningen. Rikets polis skall enligt förordningen om polisförvaltningen i landska-

<sup>34</sup> Bl.a. förordning om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande folkröstningar i landskapet Åland (FFS 375/1999; ÅFS 24/1999), förordning om ordnandet av undervisningen vid Ålands handelsläroverk (FFS 1042/1975; ÅFS 64/1975), förordning om undervisningen vid Ålands tekniska läroverk (FFS 967/1988; ÅFS 69/1988), förordning om utvärdering av sjöfartsutbildning i landskapet Åland (FFS 1266/2000; ÅFS 9/2001), förordning om social- och hälsovårdsutbildningen i landskapet Åland (FFS 1622/1995; ÅFS 3/1996), förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller bambidrag (FFS 1596/1992; ÅFS 12/1993), förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller bostadsbidrag (FFS 1557/1994; ÅFS 7/1995) och republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (420/2004; ÅFS 21/2004).

pet Åland (FFS 828/1998; ÅFS 118/1998) i landskapet svara för statens säkerhet och sköta de uppgifter som hör till skyddspolisen och centralkriminalpolisen. Inrikesministeriet beslutar om ledningen av polisverksamheten när landskapets polis deltar i dessa uppgifter. Centralkriminalpolisen har en egen enhet i landskapet. I överenskommelseförfordningen har också intagits stadganden om bl.a. tillsynen över polisväsendet som angående den högsta tillsynen över landskapets polisväsende ankommer på Ålands landskapsstyrelse, som förestår landskapets polisförvaltning, och på landshövdingen, som företräder rikets polisförvaltning. För att samordna förvaltningen har det stadgats om en samrådsdelegation för polisförvaltningen, som består av företrädare för både riks- och landskapsmyndigheterna.

En förordning om verkställande av kommunalbeskattning i landskapet Åland (FFS 860/1997; ÅFS 72/1997) existerar gällande kommunalbeskattningen i landskapet Åland. De förvaltningsuppgifter som enligt lagstiftningen om beskattningsförfarandet och lagstiftningen om förskottsuppbörd ankommer på Ålands landskapsstyrelse skall handhas av rikets skatteförvaltning. Kommunerna i landskapet Åland tar del i kostnaderna för verkställandet av beskattningen på det sätt som anges i landskapslag. Landskapet svarar för de kostnader som orsakas av särdrag i lagstiftningen om kommunalbeskattning i landskapet i enlighet med vad landskapsstyrelsen och skattestyrelsen överenskommer. En skild överenskommelse skall årligen ingås om landskapets kostnadsansvar under därpå följande kalenderår.

#### 7.4. BESLUTSFATTANDE OCH ANSVAR

##### 7.4.1. Behandling av ärenden i landskapsregeringen

Självstyrelselagen och landskapslagstiftningen innehåller en hel del bestämmelser som förpliktar landskapsregeringen att antingen fatta beslut i något ärende eller utföra någon annan uppgift, och denna reglering i självstyrelselagen kunde gott och väl anses betyda att det då blir landskapsregeringens sammanträde i kollegium som avgör det ifrågavarande ärendet. Denna slutsats följer dock inte av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (ÅLSL, 42/1971), som verkar möjliggöra en fördelning av även i självstyrelselagen föreskrivna beslut och uppgifter enligt de riktlinjer som ÅLSL 10b § innehåller. Det är i detta sammanhang också viktigt att notera att denna landskapslag om Ålands landskapsstyrelse hör till sådan konstitutionell lagstiftning på Åland som vid eventuella ändringar påverkas av kravet om kvalificerad majoritet i lagtinget och som av den anledningen kan anses åtnjuta en något upphöjd ställning i normhierarkin (se avsnitt 10.1.4. nedan).

Beslutsfattandet i landskapsregeringen karakteriseras av den ovan påtalade, i någon mån oklara gränsdragningen mellan landskapsregeringens kollegium, dvs.

det sammanträde som landskapslagstiftningen hänvisar till, och de avdelningar som organisatoriskt hör till landskapsregeringen men som utgör dess allmänna förvaltning. Det bestäms nämligen i ÅLSL 10a.1 § att de ärenden som ankommer på landskapsregeringen avgörs av medlemmarna vid sammanträde, av enskild medlem eller av tjänsteman. Gränsdragningen mellan landskapsregeringen som kollegium och en avdelning är alltså inte helt slutgiltigt fastslagen i landskapslagstiftningen utan innehåller ett mått av flexibilitet som gör det möjligt att använda sig av beslutsfattare också utanför det kollegium som landskapsregeringens sammanträde utgör. Denna flexibilitet framgår av ÅLSL 10b §, som skiljer mellan ärenden som avgörs av landskapsregeringens medlemmar vid sammanträde, dvs. i kollegium, ärenden som avgörs av enskild medlem i landskapsregeringen och ärenden som avgörs av enskild tjänsteman. Det förefaller med stöd av lagrummets 2 mom. som om beslut genom enskild medlem utgjorde den huvudsakliga formen för beslutsfattande inom landskapsregeringen. Det finns dock en del ärenden som skall avgöras av landskapsregeringens medlemmar vid sammanträde. Dessa är enligt ÅLSL 10b.1 § följande:

- 1) ärende som skall tillställas lagtinget samt ärende som Republikens president, lagtinget eller lagtingets organ eller talmannen tillställt landskapsregeringen,
- 2) ärende som rör antagande av landskapsförordning eller överenskommelseförordning,
- 3) ärende som rör landskapets förhållande till staten, annan stat eller mellanstatlig eller internationell organisation,
- 4) ärende som rör omprövning av tidigare fattat beslut,
- 5) ärende av allmän eller principiell natur enligt de grunder landskapsregeringen beslutar samt
- 6) ärende som enskild medlem av landskapsregeringen har befogenhet att avgöra och som han eller hon beslutat att skall avgöras av medlemmarna vid sammanträde.<sup>35</sup>

Förteckningen ger vid handen att det är framför allt ärenden av viktigare natur som avgörs i sammanträde, medan landskapsregeringen i kollegiets sammanträde mera sällan borde fatta beslut i enskilda förvaltningsärenden. Detta framgår i synnerhet av förteckningens 5 punkt som innehåller en generell fördelningsgrund med avseende på ärenden som är av allmän eller principiell natur.<sup>35</sup> Landskapsregeringen kan med stöd av denna bestämmelse besluta om grunder genom vilka man kan identifiera ärenden av sådan allmän eller principiell natur att de bör avgöras av sammanträdet. Det är dock möjligt för en enskild medlem att med stöd av lag-

<sup>35</sup> Dylka ärenden är för närvarande tre till antalet. De utgörs av 1) det så kallade delegeringsbeslutet, dvs. ändringar till det delegeringsbeslut av den 27 januari 1999 som för närvarande anger fördelningen av ärenden på olika nivåer av beslutsfattande inom landskapsregeringen, 2) ett direktiv som antas årligen efter att budgeten godkänts och i vilket det konstateras att vissa större utgifter alltid skall tas upp till plenibehandling (beslutsgränsen för utgifter under år 2002 var 200000 euro enligt Särskilda bestämmelser rörande disponering av anslag i 2002 års budget, Bilaga 3 till Anvisningar för verkställande av 2002 års budget jämte utseende av ansvarig för ett vart budgetmoment. Ålands landskapsstyrelse/protokoll 2 fört vid pleniföredragning 24.1.2002, ärende nr 2 (F10/02/1/4) och 3) ett direktiv inom ramen för trafikavdelningens förvaltningsområde gällande stora vägbyggen och andra motsvarande projekt.

rummets 1 mom. 6 punkt överföra ett visst ärende från sig själv till kollegiets sammanträde. Dessutom ingår i lagrummets 3 mom. en möjlighet för lantrådet att överföra ett ärende som är avgjort av en enskild medlem i landskapsregeringen till kollegiets sammanträde för omprövning.

Ärende av annat än i ÅLSL 10b.1 § nämnt slag avgörs i regel av enskild medlem, såvida inte ett delegeringsbeslut fattats om att dylka ärenden skall avgöras av tjänsteman. Om den beslutande tjänstemannen vid tjänstemannaföredragning inte godkänner föredragandens förslag till beslut i visst ärende, skall ärendet föredras inför vederbörande medlem av landskapsregeringen.

Det är mot denna bakgrund möjligt att konstatera att landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse möjliggör en omfattande delegering av beslutanderätt från landskapsstyrelsens sammanträde i kollegium till enskilda medlemmar och vidare till tjänstemännen vid avdelningarna.<sup>36</sup> Samtidigt möjliggörs en överföring av beslutandemakt uppåt genom att ärenden som borde avgöras eller har avgjorts på lägre nivå kan föras upp till högre nivå för avgörande. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att landskapsregeringens sammanträde och de olika avdelningarna kan uppfattas som en enda organisatorisk helhet, landskapsregeringen. Avdelningarna finns nämligen i landskapsregeringen och dessutom leds varje avdelning av en medlem i landskapsregeringen. Därför kan man säga att ovannämnd delegering av beslutsmakt kan ske inom landskapsregeringen utan att det blir fråga om subdelegering (se avsnitt 7.3.2.1. ovan). Underställning av ärenden för prövning av högre beslutsnivå föranleder inte heller nödvändigtvis komplikationer med avseende på den underordnade beslutsfattarens självständighet i och med att en avdelning är en del av den myndighet som benämns landskapsregeringen. För den enskilda individen kan dock variationen i beslutsfattaren inom landskapsregeringen få verksamheten att framstå som oklar.

Som beslutsfattande organ framstår landskapsregeringens sammanträde som en kollegialt organiserad myndighet, dvs. som en myndighet där beslutsfattaren består av flera personer, i detta fall av de till landskapsregeringens medlemmar utsedda personer, vilka är högst åtta till antalet, lantrådet inkluderat.<sup>37</sup> För landskapsregeringens sammanträde fastställs ett quorum i ÅLSL 15.2 §, enligt vilken landskapsregeringen är beslutför när minst hälften, dvs. fyra, av medlemmarna är när-

<sup>36</sup> Delegering av beslutanderätt inom landskapsregeringen från sammanträde ner till enskild föredragning, tjänstemannaföredragning och de olika avdelningarna samt till enheter och personer inom avdelningarna sker genom formella delegeringsbeslut som fattas vid pleniföredragning. Se t.ex. Ålands landskapsstyrelse/protokoll fört vid pleniföredragning, nr 4/12.2.2004, ärende Nr 8 (K10/04/1/4), med bilaga, genom vilket landskapsregeringen avgjorde vilka ärenden kanslichefen avgör på föredragning av administrationschefen eller annan föredragande och vilka ärenden som administrationschefen avgör utan föredragning. Om delegering och föredragningsförfarandet inom landskapsregeringen, se även Johansson & Johansson 1995, ss. 12 och 20 (med statistik om utveckling av delegering under perioden 1970–1993, som tyder på att beslutsfattande i landskapsregeringens plenum kontinuerligt minskat till förmån för enskild föredragning och framför allt tjänstemannaföredragning).

<sup>37</sup> Landskapslagstiftningen utnyttjar två begrepp för att beteckna personer som är utsedda till landskapsregeringen, nämligen "ledamot" och "medlem".

varande. Ett beslut föredras för sammanträdet av en ledamot, närmare bestämt den till vars uppgiftsområde ärendet anses höra, i ett förfarande som kallas pleniföredragning. Det verkar som om ÅLSL 15 § skulle utgå ifrån en föreställning om enhällighet då den inte föreskriver något annat om beslutsfattandet än att det vid meningsskiljaktighet i sammanträdet skall verkställas omröstning på det sätt som särskilt stadgas. Efter den föredragande ledamotens redogörelse för ärendet och förslag till beslut och efter att den därpå följande överläggningen avslutats fattar landskapsregeringen beslut i ärendet. I det fall att ett annat beslutsförslag framförts utöver den föredragande medlemmens förslag, skall enligt 6.1 § landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen (LÄHL, 58/1975) öppen omröstning verkställas.

Omröstningssättet som föreskrivs är kollegialt, men följer inte det förfarande som gäller vid kollegial domstol, utan går till så att först röstar den medlem i landskapsregeringen som sitter till vänster om lantrådet. Därefter avges rösterna i tur och ordning efter medlemmarnas placering så att lantrådet röstar sist. I tillämpliga delar skall vid omröstning i landskapsregeringen iakttagas det som föreskrivs för omröstning i lagtinget. Detta och hänvisningen till lantrådets utslagsröst i LÄHL 6.2 § i det fall att rösterna vid omröstning faller lika tyder på att den beslutsregel som används i landskapsregeringen är enkel majoritet och att det omröstningssätt som tillämpas är parlamentariskt.

Om en medlem i landskapsregeringen är av annan mening än vad som blir landskapsregeringens beslut kan denna, för att undvika juridiskt ansvar för beslutet, till protokollet anteckna avvikande mening och inom fem dagar från beslutsfattandet till registratorskontoret inlämna en reservationsskrift, som skall fogas till protokollet. En medlem som nedlagt sin röst och inte antecknat skiljaktig mening till protokollet skall nämligen enligt LÄHL 6.4 § anses ha biträtt beslutet. Lagrummet svarar dock inte på frågan om huruvida en sådan medlem är fri från ansvar som röstat emot beslutet men inte meddelat om avvikande åsikt. Enligt de regler som gäller statsrådet är en sådan medlem inte fri från ansvar. I enlighet med GL 60.2 § svarar nämligen en sådan minister för statsrådets beslut som deltagit i behandlingen av ärendet i statsrådet även när ministern vid omröstning röstat emot beslutet, förutom i det fall att ministern anmäler avvikande mening till protokollet. Däremot gäller inte denna regel andra kollegiala organ, utan då tillämpas GL 118.1 §, andra satsen, enligt vilken en tjänsteman svarar för sådant beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Enligt denna bestämmelse skulle således nedläggning av rösten eller avgivandet av en negativ röst vid omröstning friskriva en medlem i ett kollegialt organ från ansvar för beslutet.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Att landskapslagstiftningen över huvudtaget laborerar med möjligheten att nedlägga sin röst är i viss mån tveksamt i och med att även ett kollegialt organ av detta slag i själva verket kan anses underligga ett s.k. beslutsvång, dvs. en skyldighet att fatta ett beslut som grundas i GL 21.1 § om vars och ens rätt att få sin sak behandlad av en myndighet

I det fall att man ville ge landskapsregeringen samma ställning som statsrådet kunde principen i GL 60.2 § möjligen komma till användning genom hänvisning till analogi (åtminstone utanför det straffrättsliga tjänsteansvarets område), men eftersom förhållandet mellan GL 60.2 § och GL 118.1 § kan anses vara ett *lex specialis – lex generalis*-förhållande, torde den allmänna bestämmelsen i GL 118.1 § om tjänsteansvar för ett kollegialt organs beslut äga tillämpning också med avseende på landskapsregeringen. Mot den bakgrunden skulle alltså en medlem i landskapsregeringen bli fri från tjänsteansvar för beslut som fattats i landskapsregeringen genom att rösta emot beslutet eller genom att, vid nedläggning av röst, anmäla avvikande mening till protokollet, dvs. reservera sig till protokollet. Bestämmelsen om tjänsteansvar för landskapsregeringen i LÄHL 6 § är dock oklar och verkar med stöd av det ovan anförda inte utan vidare stå i överensstämmelse med GL 118.1 §. Vid eventuellt behov av att tillämpa tjänsteansvarsbestämmelser skulle GL 118.1 § således vara att föredra framom LÄHL 6 §.

Landskapsregeringens verksamhet leds av lantrådet, som enligt ÅLSL 15.1 § är ordförande vid landskapsregeringens sammanträde. Detta står också klart med stöd av utnämningssättet för lantrådet i och med att den tilltänkta landskapsregeringens sammansättning vid regeringsbildning och dess handlingsprogram i stor utsträckning personifieras av det av lagtinget utsedda lantrådet. Lantrådet har också en framskjuten position i förhållande till sådana EU-ärenden som bereds i statsrådets EU-ministerutskott. Enligt 26.3 § reglemente för statsrådet (FFS 262/2003) har nämligen ordföranden för Ålands landskapsregering rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när ärendet hör till landskapet Ålands behörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet (se avsnitt 6.5.3. ovan).

Landskapsregeringens sammanträden hålls i landskapsregeringens sessionsrum i Mariehamn om inte landskapsregeringen för särskilt fall bestämmer annorlunda, och dess sammanträden är enligt ÅLSL 18 § inte offentliga. Efter nyval sammanträder landskapsregeringen första gången på kallelse av lantrådet, men annars sammanträder den så ofta ärendenas behandling det påkallar, enligt ÅLSL 14 § dock minst en gång i veckan, om inte landskapsregeringen genom eget beslut avviker från denna ordning. Kallelse till ordinarie sammanträden meddelas i den ordning landskapsregeringen beslutar, men lantrådet har rätt enligt LÄHL 1.3 § att

på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Se även Mäenpää 2003, s. 219. Myndighetens skyldighet att fatta ett beslut i ärendet kan i sin tur tolkas förutsätta att alla medlemmar i det kollegiala organet vid en omröstning yttrar sin mening om beslutet och tar ställning för eller emot föredragningen eller det föreliggande förslaget. Se härom t.ex. Mäenpää 2003, s. 361. Nedläggandet av rösten torde därför kunna tolkas som en negativ röst som – på samma sätt som en egentlig negativ röst – borde i princip resultera i en omröstningsförklaring som, i det fall att de negativa rösterna utgör majoritet, kan sammanfattas till en beslutsmotivering för ett negativt avgörande. Eftersom LÄHL 6.2 § hänvisar till tillämpligheten av lagtingets regler om omröstning vid beslutsfattande i landskapsregeringen kan man dock anse att omröstningssättet i landskapsregeringen inte är renodlat kollegialt. I samma riktning pekar den i LÄHL 6.1 § stadgade omröstningsordningen som inte följer det kollegiala omröstningssättets princip från i tjänsteålder yngsta till äldsta medlem i kollegiet, utan i stället sittordningen. Inom ramen för ett sådant parlamentariskt omröstningssätt kan det anses vara tillåtet att nedlägga sin röst eller att rösta tomt. Se även Mäenpää 2003, s. 362.

sammankalla landskapsregeringen till extra sammanträde. Lantrådet skall också snarast möjligt sammankalla ett extra sammanträde om tre ledamöter har anhållit om det för behandling av visst ärende. Det finns alltså en sådan flexibilitet i landskapsregeringens mötesschema som möjliggör även snabba reaktioner till ändrade omständigheter, och det torde vara möjligt att säga att den parlamentariskt ansvariga landskapsregeringens medlemmar åtminstone i teorin är i tjänst dygnet runt.<sup>39</sup>

Föredragningsordningen vid landskapsregeringens sammanträden fastställs av lantrådet. Föredragningslistan med förslag till beslut skall om möjligt tillställas landskapsregeringens medlemmar senast dagen före det sammanträde då på listan upptagna ärenden föredras för beslut. Under sammanträdet kan ett ärende med landskapsregeringens godkännande införas på föredragningslistan eller avlägnas därifrån. Ett sådant ärende som landskapsregeringen anser brådskande kan enligt LÄHL 4 § upptas till behandling utan att någon föredragningslista föreligger. Önskar medlem av landskapsregeringen väcka ett initiativ i någon viss fråga vid landskapsregeringens sammanträde, kan han eller hon med stöd av ÅLSL 17 § meddela om detta vid sammanträdet. Godkänner landskapsregeringen initiativet, skall detta antecknas som ärende i protokollet.<sup>40</sup>

Ärenden som landskapsregeringen skall fatta beslut om bereds av den avdelning till vars verksamhetsområde ärendet hör. Om ärendet hänför sig till flera avdelningars verksamhetsområde, handläggs ärendet vid den avdelning till vilken ärendet huvudsakligen hör. Om oenighet råder om var ett ärende skall handläggas, avgörs frågan enligt ÅLAF 8 § av chefen för kansliavdelningen. Om ärendet berör lagstiftning bereds det i första hand av lagberedningen, men efter införandet av parlamentarism har även avdelningarna vid landskapsregeringen fått uppdrag inom lagberedningens område. Landskapsregeringen kan även överlåta åt någon avdelning uppgiften att utarbeta förslag till ett sådant beslut av landskapsregeringen som skall publiceras i Ålands författningssamling.

Ärenden som avgörs av medlemmarna vid sammanträde avgörs efter föredragning av den ledamot som är ansvarig för den avdelning vid landskapsregeringen där det ifrågavarande ärendet beretts och i närvaro av en tjänsteman.<sup>41</sup> Detta förfarande kallas pleniföredragning.<sup>42</sup> Den föredragande ledamoten har enligt

<sup>39</sup> För en något liknande karakterisering av landskapsregeringens verksamhet, se även Johansson & Johansson 1995, ss. 18–19.

<sup>40</sup> Initiativ som en medlem av landskapsregeringen väcker vid enskild föredragning skall antecknas som ett ärende i protokollet. Ett initiativ som antecknats som ett ärende i protokollet skall därefter beredas på det sätt som gäller för ärenden vilka anhängiggjorts vid landskapsregeringen.

<sup>41</sup> Enligt Johansson & Johansson 1995, s. 12, fattas alla beslut i landskapsstyrelsen på föredragning av en tjänsteman. Om föredragningsförfarande i förvaltningsärenden, se Luoto 2000, *passim*. Om statistiska uppgifter angående fördelningen av föredragningen på pleniföredragning, enskild föredragning och tjänstemannaföredragning under år 2003, se Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 18.

<sup>42</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/protokoll nr 1 fört vid pleniföredragning 13.1.2005, ärende nr 1 (T10/05/1/2); Lagtingsman Mats Perämaas med flera spörsmål 12.1.2005 enligt 48 § 1 mom. lagtingsordningen, angående konkurrensutskottning av samhällsservice. Landskapsregeringen beslöt att ledamot Runar Karlsson besvarar frågan enligt

ÅLSL 10a § rätt att låta sig biträdas av tjänstemän, vanligtvis den tjänsteman som handhaft ärendets beredning. Vid sammanträde skall den föredragande ledamoten först redogöra för ärendet och framlägga sitt förslag till beslut. Därefter har ledamöterna och närvarande tjänstemän rätt att erhålla ordet i den ordning de anmäler sig. Om en fråga riktas direkt till den föredragande ledamoten eller till en tjänsteman som biträder vid föredragningen, skall dock denne omedelbart erhålla ordet för att besvara frågan, varefter den frågande har rätt att fortsätta sitt anförande. Ett uttalande skall beröra det ärende som behandlas och utmynna i ett förslag till beslut eller innehålla en fråga, upplysning eller motivering till ett förslag.

Första gången ett ärende föredras för avgörande behandling skall det, om en av landskapsregeringens medlemmar så yrkar, bordläggas till sammanträde tidigast påföljande dag. Föreslås i annat fall bordläggning eller framställs ett förslag vars godkännande skulle avbryta den sakliga behandlingen av ärendet och vinner ett sådant förslag understöd, skall beslut om detta fattas innan vidare överläggning i ärendet tillåts. Har inget beslut om tiden för bordläggningen fattats skall ärendet snarast möjligt upptas till fortsatt behandling. Sedan det framgått att bordläggning skall ske, beslutar landskapsregeringen om de vidare utredningar som anses behövliga för behandlingen av ärendet och avbryter därpå behandlingen.

En expedition, dvs. individuellt beslutsdokument med anledning av beslut som fattats vid landskapsregeringens sammanträde och som skall delges part, undertecknas av den som förde ordet då beslutet fattades och kontrasigneras, dvs. bestyrks av den föredragande ledamoten. Vid hinder för tjänstgörande ordföranden undertecknas expeditionen av vicesammanträdet, om han eller hon deltagit i beslutet, och i annat fall av den till åren äldsta ordinarie ledamoten som deltog i beslutet. Vid hinder för den föredragande ledamoten kontrasigneras expeditionen av annan ledamot som lantrådet därtill utser. En expedition, om sådan skall utfärdas, skall uppgöras utan dröjsmål. I ett ärende som avgjorts vid landskapsregeringens sammanträde skall expeditionen uppgöras senast en vecka efter det när landskapsregeringens justerade beslut föreligger. En expedition i ett ärende som avgjorts i annan ordning skall uppgöras senast en vecka efter det att beslutet fattades. I ett ärende som avgjorts efter föredragning ansvarar föredraganden för att expeditionen uppgörs i tid.

Ett ärende som avgörs av enskild medlem i landskapsregeringen avgörs efter föredragning av tjänsteman vid landskapsregeringen (enskild föredragning).<sup>43</sup> Ärende som avgörs av tjänsteman avgörs efter föredragning av annan tjänsteman

bilaga. Som sammanträdet ordförande fungerade lantråd Roger Nordlund, som föredragande landskapsregeringsledamot Runar Karlsson och som protokollförare avdelningschef Niklas Karlman.

<sup>43</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/protokoll nr 1 fört vid enskild föredragning 11.1.2005, ärende nr 1 (U40/04/2/45): Anhållan om fotograferingstillstånd på Ålands museum för bokprojektet "Mitt i havet – mitt i livet", skrivelse av Gabriella Nordlund 1.11.2004. Landskapsregeringen beslöt att bevilja fotograferingstillståndet, men på vissa villkor och mot att producenten levererar två gratisexemplar av boken till Ålands museums bibliotek. Beslutet fattades av landskapsregeringsledamot Camilla Gunell på föredragning av överantikvarie Elisabeth Palamarz.

(tjänstemannaföredragning)<sup>44</sup> eller självständigt utan föredragning.<sup>45</sup> Beslutsfattande vid föredragning är således huvudregeln, medan det utrymme som lämnas åt beslutsfattande utan föredragning borde gälla mindre viktiga ärenden, främst ärenden som inte berör en parts rätt, fördel eller skyldighet.<sup>46</sup> Ifall en medlem av landskapsregeringen önskar bordlägga ett ärende vid enskild föredragning, skall detta ske. Samtidigt skall beslut fattas om de vidare utredningar som behövs i ärendet.

Avgör en medlem av landskapsregeringen vid enskild föredragning som förrättas i enlighet med ÅLSL 10b § ett ärende annorlunda än föredraganden föreslagit, har föredraganden enligt LÄHL 6.5 § rätt att till protokollet anteckna skiljaktig mening jämte kortfattad motivering härtill. Om sådan anteckning inte gjorts anses föredraganden ha biträtt beslutet och bär således samma juridiska ansvar för beslutet som beslutsfattaren. Bestämmelsen motsvarar reglerna om föredragandens ansvar i GL 118.2 §.

Då ett beslut har fattats vid enskild föredragning, undertecknas expeditionen enligt LÄHL 9 § av den beslutande medlemmen i landskapsregeringen och kontraheras av föredraganden. Expeditioner med anledning av lantrådets beslut och andra åtgöranden undertecknas av lantrådet och kontraheras av vederbörande föredragande. En expedition med anledning av tjänstemans beslut undertecknas av den som fattat beslutet och skall, då ärendet föredragits av annan tjänsteman, kontraheras av denne. Expedition med anledning av en förberedande åtgärd undertecknas av vederbörande föredragande på tjänstens vägnar.

Såsom redan ovan nämnda redogörelse för beslutsfattande inom landskapsregeringen antyder så är det fråga om ett tämligen formligt förfarande som syftar till att i varje förekommande fall möjliggöra en identifiering av den eller de personer som varit involverade i beslutsfattandet. Därtill ingår i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse och landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen detaljerade förfaranderegler om jäv (ÅLSL 16 §, LÄHL 3 §; se avsnitt 8.1. nedan), beslutsordning (LÄHL 4 § – 9 §), hörande av part (LÄHL 19 §), behandling utan dröjsmål (LÄHL 19a §), tidsfrister (LÄHL 9a §, 19a §), expedition av beslut (LÄHL 9 §, 9a §), öppenhet hos behandlingen (ÅLAF 2.1 §), rådgivning från myndigheten till part (ÅLAF 2.2 §), motivering av beslut (LÄHL 20 §), etc.

<sup>44</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/protokoll nr 7, ärende 7 i november 2004 (F10/04/5/2): Beslut om EG-finansiering för projekt SJÖVÅGAR – Farlederna som kulturella band i skärgårdarna mellan Stockholm och Åbo. Landskapsregeringen beslöt bevilja slutligt/formellt EG-finansieringen av Interreg projektet i enlighet med Styrkommitténs beslutsexpedition och i detta beslut gjorda preciseringar och villkor. Beslutet fattades av finanschef Dan E. Eriksson på föredragning av sekretariatschef Jana Lemberg.

<sup>45</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/beslutsförteckning över tjänstemannabeslut vid social- och miljöavdelningen, nr 11, ärendenr 96–100, november 2004 (S10/01/4/75): Godkändes utbetalning 26.000 euro. Ålands Omsorgsförbund, landskapsandel för serviceutrymmen i omsorgsboende i Bengtsböle. Som beslutsfattande tjänsteman fungerade avdelningschef Arne Selander.

<sup>46</sup> Om föredragningsförfarandet i förvaltningsärenden, se Luoto 2000, *passim*.

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 16.2.2000 med hänvisning till landskapsstyrelsens principer för jordförvärvstillstånd 3.7.1997 del I huvudregeln och punkt 4 avslagit en ansökan om rätt att äga och besitta det medelst gåvobrev erhållna outbrutna området av fastigheten Sjökuilla RNr 8:14 i Mångstekta by av Sunds kommun, eftersom gåvogivaren inte ägt området i minst 15 år. Enligt beslutet bifogades landskapsstyrelsens beslut ifrågavarande principdokument. Till beslutet hade emellertid bifogats landskapsstyrelsens 23.12.1999 antagna principer för behandling och tillståndsgivning gällande näringsutövning, etableringsrätt och rätt att tillhandhålla tjänster på Åland för fysiska personer som inte hade åländsk hembygdsrätt eller hade varit fast bosatta på Åland i fem år samt för juridiska personer. Enligt högsta förvaltningsdomstolen skall enligt 20 § 1 mom. landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen av landskapsstyrelsen fattat beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Sådana skäl hade inte framgått tillräckligt tydligt av landskapsstyrelsens överklagade beslut. Därför upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.<sup>47</sup>

Sammantaget kan bestämmelserna i ovan nämnda landskapslagar anses utgöra en del av de bestämmelser som likt en sammanhållen förvaltningslag ger ramarna för vad som skall anses vara god förvaltning i den mening som GL 21 § avser. Regleringen blir dock inte nödvändigtvis alldeles heltäckande inom detta breda grundrättsområde, och riktigt alla av de mekanismer som t.ex. upptas av rikets förvaltningslag (FFS 434/2003) ingår inte i den åländska förvaltningsrättsliga lagstiftningen, såsom anhängiggörande av ärende och självrättelse av beslut<sup>48</sup> eller definitionen av begreppet "part". Regleringen blir också institutionellt sett begränsad i och med att dess tillämpningsområde som utgångspunkt endast gäller landskapsregeringen och den allmänna förvaltningen, medan de övriga förvaltningsorganen, inklusive kommunerna, faller utanför den. Regleringen tillämpas inte i den utsträckning som den specifika organisatoriska lagstiftningen låter bli att uppta hänvisningar till relevanta bestämmelser i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse, landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen eller landskapslagen om Ålands landskapsstyrelsens allmänna förvaltning.<sup>49</sup>

Eftersom den lagstiftning som gäller för de under landskapsregeringen lydande särskilda förvaltningsmyndigheterna i regel inte innehåller hänvisningar till den ovan nämnda förvaltningsrättsliga normeringen med undantag av hänvisningar till jävsregleringen i ÅLSL 16 §, verkar det i detta avseende finnas en del brister framför allt i det så kallade preventiva eller på förhand verkande rättsskyddet. Dessa brister kunde möjligen i någon mån avhjälpas genom hänvisning till GL 21 § och genom direkt tillämpning av denna bestämmelse i enskilda fall. Därtill

<sup>47</sup> HFD 5.7.2001, liggare 1570, Diariennr 2158/1/00.

<sup>48</sup> Enligt HFD 2003:1 kunde bestämmelsen om självrättelse i rikets förvaltningsförfarandelag inte tillämpas inom landskapsförvaltningen i en situation där landskapslagstiftningen saknade sådana bestämmelser (se avsnitt 9.4.2. nedan).

<sup>49</sup> I 3.4 § landskapslagen om Ålands statistik- och utredningsbyrå stadgas att "om jäv för medlem och föredragande gäller vad om jäv är stadgat för medlem av landskapsregering och föredragande". Motsvarande hänvisningar till jävsreglering finns bl.a. beträffande Högskolan på Åland och Ålands miljöprövningsnämnd (se avsnitt 8.1. nedan).



kan en del problematiska situationer lösas genom tillämpning av så kallade allmänna förvaltningsrättsliga principer, nämligen objektivitetsprincipen, likställdhetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen och proportionalitetsprincipen samt tillitsskyddsprincipen och den främst inom socialrätten relevanta skälighetsprincipen (se avsnitt 9.4.3. nedan). Trots detta vore en mera täckande förvaltningsrättslig reglering av olika administrativa principer och förfaranden i landskapslag ändå att rekommendera, inte minst med tanke på kravet på lagreglering i GL 21 §.<sup>50</sup>

Till den åländska förvaltningsrättsliga lagstiftningen bör dock också räknas bl.a. landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (72/1977)<sup>51</sup> och landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personregister (50/1999), vilka har ett mera allmänt tillämpningsområde och täcker även sådana myndigheter som befinner sig utanför landskapsregeringen och dess allmänna förvaltning, t.ex. kommunerna. Den speciallagstiftning som gäller för myndigheterna utanför landskapsregeringen innehåller i viss mån särskilda regler för behandling av de speciella ärenden som myndigheten är upprättad för. För val som förrättas vid landskapsregeringen gäller enligt LÄHL 10 § – 15 § vissa speciella regler.

#### 7.4.2. Politiskt och juridiskt ansvar inom landskapsregeringen

Av beslutsfattandet i landskapsregeringen följer ett visst ansvar för medlemmarna i landskapsregeringen som den åländska konstitutionella lagstiftningen för det politiska ansvarets del skapar i bestämmelserna om parlamentarism i lagtingsordningen och landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse, för det juridiska ansvarets del i SjL 60b §. Samtidigt som det är viktigt att vara medveten om dessa två former av ansvar som medlemmarna i landskapsregeringen underlyder är det också viktigt att skilja mellan dem. Förutsättningarna för och givetvis även konsekvenserna för det politiska ansvarets förverkligande är nämligen helt annorlunda till sin karaktär än förutsättningarna för och konsekvenserna för konstaterat juridiskt ansvar.

<sup>50</sup> Enligt landskapsregeringens handlingsprogram av den 5.1.2005 skall en lag om förvaltningsförfarande antas på förslag av den landskapsregering som tillsattes samma dag. Se även Johansson & Johansson 1995, s. 13.

<sup>51</sup> I ett äldre HFD-fall om allmänna handlingars offentlighet på Åland (HFD 8 november 1973, liggare 4478, N:o 909/39/73) var det fråga om huruvida landskapsstyrelsen kunde besluta att av Ålands Bygg Ab till landskapsstyrelsen insända brev angående byggande av Ålands Turisthotell inte fick ges offentlighet. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att stadgandena i rikslagen om allmänna handlingars offentlighet (FFS 83/1951) inte med beaktande av fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i självstyrelselagen var tillämpliga i ärendet. "Då det ej heller finns andra lagstadganden, som skulle röra allmänna handlingars offentlighet i landskapet Åland, har landskapsstyrelsen haft rätt att besluta om hemlighållande av ifrågakvarande brev." I och med att det i landskapet vid denna tidpunkt således existerade ett rättsligt tomrum med avseende på offentlighetslagstiftningen, stiftades småningom landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (72/1977). Se även Jääskinen 2003, s. 16, fn 9.

Om medlemmarnas i landskapsregeringen politiska ansvar inför lagtinget stadgas i LO 64d §<sup>52</sup> och ÅLSL 5 § (se avsnitt 3.2.3.3.3. och avsnitt 7.2.2. ovan).<sup>53</sup> Landskapsregeringen kan dock enligt ÅLSL 6 § även själv besluta att det saknar lagtingets förtroende.<sup>54</sup> Meddelar lantrådet eller minst hälften av landskapsstyrelsens ordinarie medlemmar skriftligen, antingen i samband med att ett ärende anhängiggörs eller under dess behandling i lagtinget, att ärendets avgörande på visst sätt innebär att lantrådet eller sagda medlemmar anser sig sakna lagtingets förtroende, skall, om sådant avgörande faller, landskapsstyrelsen avgå. Det politiska ansvaret gäller ärenden som landskapsregeringen har handlagt eller som den borde ha handlagt men där handläggningen av politiska orsaker upplevs som bristfällig. Institutionellt sett gäller det politiska ansvaret landskapsregeringens sammanträde och den allmänna förvaltningen, men genom bestämmelsen i ÅLSL 13 § om lantrådets eller dennes representants närvarorätt vid underordnade förvaltningsorgans sammanträde kan man anse att det politiska ansvaret inte slutar vid landskapsregeringens allmänna förvaltning utan utsträcker sig åtminstone till de delar av den övriga landskapsförvaltningen som är kollegialt organiserad (se avsnitt 8.1. nedan).

Endast i ett fall, i anslutning till det den 12 mars 2001 inlämnade misstroendeyrkandet, har landskapsregeringen avgått på ovan nämnt sätt. Orsaken till misstroendeyrkandet var misstroendet som väckts mot det finansansvariga vice-landtrådet för hanteringen av det hur samfundsskatten skall fördelas mellan kommunerna. Den dåvarande landskapsstyrelsen beslöt i enlighet med ÅLSL 6 § att det saknar lagtingets förtroende och avgick den 19 mars 2001 innan misstroendeyrkandet kom upp till omröstning i lagtinget efter det att Åländsk center som var med i landskapsstyrelsen meddelade att centergruppen i lagtinget understödde oppositionens misstroendeyrkande.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Bestämmelserna i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse om lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas politiska ansvar inför lagtinget och om ordningen för deras tillsättande har utformats i överensstämmelse med motsvarande stadganden i lagtingsordningen. Ändamålsenligheten av den dubbla ansvarigheten dels under en kort mandattid och dels beroendigt av lagtingets förtroende kunde enligt landskapsstyrelsen måhända ifrågasättas. Under förutsättning att en dylik misstroendeförklaring tillämpas i ytterst speciella fall kan dock en sådan kombination enligt landskapsstyrelsen vara motiverad. Landskapsstyrelsen fann inte några skäl att föreslå ändring av lagtingets beslut. Se Ls. framst. 27/1971, s. 3.

<sup>53</sup> Landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse genomgick vissa förändringar våren 1988 då den åländska formen av parlamentarism infördes. Se ÅFS 3-4/1988. Se även motsvarande ändringar i lagtingsordningen.

<sup>54</sup> Av förarbetena till landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse framgår följande punkter. I motion nr. 18/1970-71, s. 5 ansågs det inte ändamålsenligt att lantrådet då han är tillsatt på obestämd tid tillerkännes rätt att officiellt ställa en förtroendefråga. En sådan möjlighet skulle nämligen i en given situation kunna användas som påtryckningsmedel inte bara mot lagtinget utan även i landskapsstyrelsen. Lagutskottet ansåg det vara uppenbart att landskapsstyrelsens politiska ansvarighet icke bör byggas upp på ett sådant sätt, att den kan upptas till prövning endast från lagtingets sida. Lagutskottet ansåg att också landskapsstyrelsen bör vara berättigad att i angelägenheter som betraktas som väsentliga för landskapsstyrelsens politiska målsättning ställa en förtroendefråga för att klargöra om lagtinget omfattar denna målsättning eller icke. Se LuB 38/1970-71, s. 1 med anledning av ltm. Alarik Häggblom m.fl:s lagmotion om antagande av lagtingsordning för landskapet Åland och landskapslag om förändring av landskapslagen angående landskapsförvaltningen i landskapet Åland.

<sup>55</sup> Ålands lagting, stenografiska protokoll, Vårsessionen 5.3.-4.5.2001, ss. 51-55.

Enligt ÅLSL 5 § kvarstår medlemmarna i landskapsregeringen i sina uppdrag så länge de åtnjuter lagtingets förtroende. Yrkande om att lagtinget skall förklara, att landskapsregeringens medlemmar eller någon av dem saknar lagtingets förtroende, skall göras skriftligen av minst fem ledamöter. Ärendet får inte upptas till behandling förrän de som yrkandet avser beretts tillfälle att, inom tre dagar efter den dag då yrkandet delgavs dem, avge förklaring inför lagtinget. Beslut i ärendet får enligt LO 64d § fattas tidigast på fjärde dagen därefter. Har lagtinget genom absolut majoritet (minst 16 röster) förklarat att landskapsregeringen eller medlem därav saknar lagtingets förtroende, skall ny en landskapsregering tillsättas. En landskapsregering kan dock också avgå på egen begäran om den tvingas till det genom att det föreskrivna politiska stödet inte längre existerar. Detta möjliggörs genom ÅLSL 5.2 §.<sup>56</sup> Landskapsregeringens medlemmar skall enligt ÅLSL 5 § handha sina uppdrag till dess nya medlemmar utsetts.

Efter 1971 har sammanlagt sju förslag till misstroendeyrkanden behandlats i lagtinget. Dessutom har ytterligare tre förslag lämnats in men förfallit på grund av att de återkallats av förslagsställarna.<sup>57</sup> Två av yrkandena har lett till att landskapsstyrelsens ledamöter (alltså inte lantrådet) tvingats avgå. Båda fallen inträffade före år 1988, d.v.s. under den tid landskapsstyrelsens medlemmar valdes för två år i sänder genom proportionella val medan lantrådet valdes för en obestämd tid. Efter lagtingsvalet 1975 inlämnades ett misstroendeyrkande som grundade sig på det faktum att lagtinget fått nya politiska styrkeförhållanden som borde få konsekvenser för landskapsstyrelsens sammansättning. Yrkandet godkändes med 18 röster mot 11 den 21 november 1975. Det andra fallet inträffade våren 1983. Ett beslut i landskapsstyrelsen beträffande hur färjtrafiken i skärgården skulle ordnas föranledde ett misstroendeyrkande som den 18 mars 1983 godkändes med 16 röster mot 12. Strax därefter valdes ny landskapsstyrelse med proportionella val. Valet ledde till att landskapsstyrelsen fick samma sammansättning som förut vilket i sin tur fick fart på diskussionen om att införa en mera fullständig åländsk parlamentarism genom att övergå från proportionella val till en regelrätt landskapsstyrelsebildning med utgångspunkt i majoritetsstyrelse.

Landskapsstyrelsen har en gång tvingats avgå och val av ny landskapsstyrelse förrättats på grund av regeln i LO 64c §. Enligt lagrummet skall fyllnadsväl

<sup>56</sup> Se Lantrådets anhållan om befrielse från sitt uppdrag av den 8 december 2004 (D 1/2004–2005): "Eftersom jag erfarit att Liberalerna på Åland dragit bort sitt stöd från nuvarande landskapsregering och det parlamentariska stödet därigenom uppgår till endast 14 mandat i Ålands lagting, har jag beslutat anhålla om befrielse från mitt uppdrag som lantråd för att därigenom möjliggöra bildandet av en ny landskapsregering som åtnjuter bredare stöd i lagtinget." Lantrådets anhållan godkändes i lagtingets plenum den 8 december 2004, varefter lagtinget övergick till bildandet av ny landskapsregering enligt LO 64c.2 § och LO 64a §.

<sup>57</sup> Ett exempel på återkallande av misstroendeyrkande utgörs av ärende MY 1/2004–2005, som ursprungligen den 19 november 2004 initierats av lagtingsledamot Wiklöf och åtta övriga lagtingsledamöter men som återkallades genom att Wiklöf och fem övriga undertecknade återkallade sina underteckningar den 8 december 2004. Talmannen konstaterade därefter med hänvisning till LO 64d.1 § att misstroendeyrkandet förfaller.

förrättas om ledamot i landskapsstyrelsen avlidit eller befriats från sitt uppdrag. Det samma gäller även ersättare. Det ankommer då på lantrådet att föreslå en ny ledamot med iakttagande av att mandatfördelningen om möjligt förblir oförändrad. Lantrådets förslag bör få minst 16 röster i lagtinget för att godkännas. Förkastas lantrådets förslag, skall en ny landskapsstyrelse tillsättas. I mars 1994 avgick en ersättare i landskapsstyrelsen. Lantrådet föreslog för lagtinget en ny ersättare. Vid omröstningen den 28 mars 1994 förkastades lantrådets förslag då det erhöll endast 14 röster i lagtinget. Detta ledde till att hela den process som lagtingsordningen föreskriver om tillsättande av ny landskapsstyrelse sattes i gång. En rekonstruerad landskapsstyrelse ("Erlandsson 2") tillsattes av lagtinget den 22 april 1994.

Utöver detta mera formbundna utverkande av politiskt ansvar innehåller den åländska konstitutionen även andra mekanismer som verkar i den parlamentariska styrelsens fält, nämligen spörsmål, enkel fråga, frågestund och berättelser (se avsnitt 3.2.3.3.3. ovan). Dessa är också viktiga som politiska kontrollinstrument i förhållandet mellan landskapsregeringen och lagtinget.

Det juridiska ansvar som ledamöterna i landskapsregeringen underlyder etableras i Sjl 60b §, enligt vilken lantrådet och ledamöter av landskapsregeringen åtalas för tjänstefel vid Åbo hovrätt.<sup>58</sup> Dessa innehavare av politiska ämbeten underlyder alltså inte de speciella krav som GL 116 § etablerar för åtal mot medlem av statsrådet,<sup>59</sup> utan jämställs snarare med sådana höga tjänstemän som skall åtalas vid hovrätt för tjänstefel. Hänvisningen till tjänstefel involverar enligt ÅLSL 8 § ett ansvar för tjänsteåtgärder enligt allmän lag, vilket i detta sammanhang avser de brott som definieras i SL 40 kapitel och som faller under rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>60</sup> Åsidosättandet av det tillsynsansvar som lantrådet eller dennes representant förfaller ha genom rätten enligt ÅLSL 13 § att närvara vid landskapsregeringen underordnade förvaltningsorgans sammanträden kunde också tänkas aktualisera juridiskt ansvar för landskapsregeringens medlemmar, i första hand för lantrådet.

Ett tjänsteåtal fall där landskapsstyrelsens ledamöter (och en överinspektör) anklagades för brott mot tjänsteplikt, alternativt brott mot tjänsteplikt av oaktamhet vid fattande av beslut om dammbygge avgjordes av Åbo hovrätt år 1999.<sup>61</sup> Detta fall är intressant förutom från tjänsteåtalssynpunkt också från behörighetsfördelningens synpunkt, eftersom fallet behandlar tillämpning av både riks- och landskapslag. Landskapsstyrelsen anklagades för att inte ha sökt tillstånd för byggandet av en damm från vattendomstolen. När landskapsstyrelsens samtliga ledamöter den 5 november 1996 beslöt om att avsätta 250 000

<sup>58</sup> Se RP 18/2002, s. 21 f. Stadgandena om åtal för brott i tjänsten har haft ungefär samma formulering och stadgandena samma innebörd i förarbetena till självstyrelselagarna och i självstyrelselagarna sedan 1920 års självstyrelselag. I Tulenheimo-kommitténs betänkande till statsrådet (kom.bet. nr. 24/1919, s. 32 f.) konstaterades att de i lagförslaget intagna föreskrifterna om besvär och åtal för brott i tjänsten torde icke erfordra några närmare motiveringar.

<sup>59</sup> Se Suksi 2002, ss. 294–299.

<sup>60</sup> De i SL 40 kap. etablerade straffen utgörs av tagande av muta, grovt tagande av muta, mutförseelse, brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oaktamhet, missbruk av tjänsteställning, grovt missbruk av tjänsteställning, brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktamhet.

<sup>61</sup> Åbo Hovrätts domslut 23.3.1999, Diarienummer E 97/3.

mark för byggandet av en provisorisk damm med båstramp i Vargsundsådran och så fort som möjligt utbjuda de praktiska arbetena på entreprenad, medförde detta inte någon verkning alls i eller vid vattnet och något tillstånd enbart för detta interna beslutsfattande krävdes inte enligt rikets vattenlag (FFS 264/1961). Tillstånd skulle ha krävts om beslutet haft direkt konkreta verkningar (t.ex. bygget skulle ha påbörjats) för vattendraget. Rikets vattenlag tillämpades beträffande laglighet samt rättigheter och skyldigheter för verksamhet eller åtgärd som hade påbörjats eller utförts före den 1 januari 1997 då vattenlagen för landskapet Åland (61/1996) trädde i kraft. Landskapsstyrelsen verkställde byggnadsbeslutet under år 1997. I och med att vattenlagen för Åland trätt i kraft har det inte mera krävts tillstånd från vattendomsstolen för dammbygget eftersom enligt 6:1 § och 16:1 § vattenlagen för landskapet Åland har landskapsstyrelsen från och med den 1 januari 1997 ersatt vattendomsstolen som tillståndsmyndighet. Hovrätten ansåg i sitt domslut att landskapsstyrelsen därför 1997 haft rätt att låta verkställa byggandet av dammen. Åtalet mot landskapsstyrelsens ledamöter föll eftersom de varken gjort sig skyldiga till brott mot bestämmelserna i rikets vattenlag eller stadgandena i vattenlagen för Åland.

I ett beslut om åtal eftergift ansåg statsåklagaren att landskapsregeringens ledamot och föredragande tjänsteman inte hade gjort sig skyldiga till tjänstebrott i ett ärende, där landskapsregeringen ansåg att endast en anmälan var tillräcklig för muddringen vid Nabbens småbåtshamn i Mariehamns östra hamn.<sup>62</sup> Statsåklagaren ansåg i sitt beslut om åtal eftergift att det i förundersökningen blivit klarlagt att muddringen hade krävt tillstånd av Ålands miljöprövningsnämnd. Statsåklagaren konstaterade också att landskapsregeringen hade överskridit sina befogenheter enligt gällande vattenlag. I sitt avgörande vägde statsåklagaren in att ingen utomstående lidit skada i detta fall. Ytterligare konstaterade statsåklagaren att föredragande inte hade behandlat ärendet utan dröjsmål. Ett ärende som behandlades enbart som en anmälan tog över tre månader i anspråk. Statsåklagaren konstaterade att under de rådande omständigheterna var gärningen som en helhet bedömd till sin menlighet och skadlighet dock ringa. Sålunda hade det inte blivit styrkt att landskapsregeringens ledamot eller tjänstemannen skulle ha gjort sig skyldiga till brott. Därför ansåg statsåklagaren att åtal inte skulle väckas i fallet.

Ansvar baserar sig på att av kandidat för val av lantråd, vice lantråd eller ledamot i landskapsstyrelsen krävs att han gett sitt skriftliga samtycke till att mota uppdraget och på att lantrådet och ledamöterna innan de tillträder sina uppdrag, skall i landskapsstyrelsen i närvaro av lagtingets talman och landshövdingen eller företrädare för dem avge en i ÅLSL 9 § definierad försäkran (se avsnitt 7.2.2. ovan) samt på att de tillsätts i detta uppdrag av lagtinget. Det straffrättsliga tjänsteansvaret för landskapsregeringens medlemmar uppfyller således de krav som GL 118 § uppställer för möjligheten även för en enskild individ att i domstol yrka på straff för tjänstebrott. Likaså är det möjligt med hänvisning till GL 118 § i kombination med SkL 4:2.4 § och SkL 3:2 § rikta skadeståndsanspråk gentemot landskapet Åland eller enskild medlem i landskapsregeringen för skada som vållats i tjänst genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Forum för förverkligandet av det skadeståndsrättsliga ansvaret är i första hand tingsrätten, förutom i det fall att ett skadeståndsanspråk uppkommer i an-

<sup>62</sup> Beslut om åtal eftergift fattat av statsåklagare Christer Lundström 14.9.2000, dnr: 99/10.

slutning till ett tjänsteåtal som väcks vid Åbo hovrätt, varvid skadeståndsanspråket kan prövas tillsammans med tjänsteåtalet vid hovrätten.

## 7.5. LANDSKAPSFÖRVALTNING GENOM AVDELNINGAR INOM LANDSKAPSREGERINGEN

Landskapsregeringen biträds i sitt arbete av olika förvaltningsorgan. Varje del av landskapsregeringens förvaltning skall enligt ÅLSL 2a.2 § vara underställd lantrådets eller viss ledamots ansvar. Detta betyder att det politiska ansvaret för en medlem i landskapsregeringen utsträcks åtminstone till hela den del av landskapets allmänna förvaltning som en ledamot ansvarar för. Denna dimension förstärks och utvidgas av bestämmelsen i ÅLSL 13 § om att lantrådet eller den ledamot han förordnar i sitt ställe har rätt att närvara vid landskapsregeringen underordnade förvaltningsorgans sammanträden. Förarbeten till landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse ger ingen fingervisning om vilka förvaltningsorgan det är som ÅLSL 13 § avser,<sup>63</sup> men det torde vara fråga om sådana till landskapet hörande särskilda eller fristående förvaltningsmyndigheter som hör till det rättssubjekt som landskapet Åland utgör men som faller utanför landskapets allmänna förvaltning (det centrala ämbetsverket) och som är kollegialt organiserade (se avsnitt 8.1. nedan).<sup>64</sup> De åländska kommunerna och enheterna inom den medelbara offentliga förvaltningen omfattas inte av ÅLSL 13 §, och det är sannolikt att även Posten på Åland är att betrakta som en enhet som inte utgör en förvaltningsmyndighet. Genom närvarorätten understryks landskapsregeringens tillsynsansvar i förhållande till de underlydande myndigheterna samtidigt som dessa förvaltningsmyndigheter knyts till det politiska ansvar som landskapsregeringens medlemmar bär (se avsnitt 7.4.2. ovan). Närvarorätten innebär inte att landskapsregeringens representant vid ett myndighetssammanträde har rätt att delta i beslutsfattandet, men den kunde möjligen tolkas så att den utsträcker sig till en rätt att yttra sig vid myndighetens sammanträde.

I den nuvarande landskapsregeringen motsvarar ledamöternas ansvarsområden i stort sett hela indelningen av landskapsregeringens allmänna förvaltning i sex avdelningar. Detta betyder att varje ledamot ansvarar för en avdelning i landskapsregeringens allmänna förvaltningsorganisation. Denna av avdelningar och

<sup>63</sup> Ls. Framst. 27/1971, LuB 39/1970-71, StuB 44/1970-71.

<sup>64</sup> Till denna grupp förvaltningsorgan som har en organisationsform med sammanträden i vilka det är möjligt att delta skulle således i princip följande kollegialt organiserade fristående landskapsmyndigheter kunna höra: Ålands hälso- och sjukvård (både styrelsen och hälsonämnden), miljöprövningsnämnden, landskapets skolor, Ålands sjösäkerhetscentrum, Ålands kulturdelegation (där den medlem i landskapsregeringen som ansvarar för kulturfrågor skall vara med), Högskolan på Åland, Ålands statistik- och utredningsbyrå (där en medlem i landskapsregeringen skall vara direktions ordförande) och landskapet Ålands pensionsfond.

byråer bestående landskapsregeringens allmänna förvaltning benämns även ibland det centrala ämbetsverket.<sup>65</sup>

Landskapsregeringens allmänna förvaltning har med stöd av 1 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelses allmänna förvaltning (ÅLAF, 70/1998) till uppgift att biträda landskapsregeringen och dess medlemmar i de ärenden och andra uppgifter som ankommer på landskapsregeringen samt att ge service till allmänheten. Denna lag är till sin karaktär en ramlag som inte egentligen reglerar innehållet i den utövning av offentlig makt eller det handhavande av offentlig uppgift som präglar den allmänna förvaltningens verksamhet. Landskapslagen om Ålands landskapsstyrelses allmänna förvaltning etablerar de administrativa strukturerna för förvaltningsapparaten, men innehållet hos verksamheten följer av den innehållsmässiga lagstiftning som lagtinget antagit. Om den allmänna förvaltningens mera exakta struktur,<sup>66</sup> inklusive indelning i olika enheter och etablering av olika tjänstebestämmelser, stadgas i landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (120/1998). Denna förordning innehåller bestämmelser om indelningen av avdelningarna vid landskapsstyrelsens allmänna förvaltning i avdelningar, byråer och enheter, om de uppgifter som ankommer på byråerna och enheterna, om de tjänster som finns vid byråerna och enheterna samt om behörighetskrav för tjänsterna. Landskapsregeringen kan enligt ÅLSL 2.1 § för fullgörandet av förvaltningsuppgifterna även tillsätta särskilda organ för ärendenas beredning.<sup>67</sup>

Enligt ÅLAF 3 § består landskapsregeringens allmänna förvaltning av sex avdelningar. Dessa är kansliavdelningen, finansavdelningen, social- och miljöavdelningen, utbildnings- och kulturavdelningen, näringsavdelningen samt trafikavdelningen. De huvudsakliga verksamhetsområdena för de olika avdelningarna är enligt ÅLAF 4 § följande:

<sup>65</sup> Se t.ex. Johansson & Johansson 1995, ss. 12–13, som visserligen redogör för läget innan landskapslagen om Ålands landskapsstyrelses allmänna förvaltning stiftades år 1998 och ersatte från 1999 landskapslagen om landskapet Ålands centrala ämbetsverk (25/1973).

<sup>66</sup> För den organisatoriska uppbyggnaden av landskapsregeringens allmänna förvaltning, se landskapsregeringens hemsida, <http://www.la.aland.fi/avdelningarna.pbs>.

<sup>67</sup> Enligt landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, ss. 148–154, har sammanlagt 113 kommittéer och arbetsgrupper varit verksamma inom olika områden under 2003.

- 1) *kansliavdelningen*: författningsenliga frågor, offentlig förvaltning, externa relationer, allmän ordning och säkerhet samt samhällsplanering;
- 2) *finansavdelningen*: landskapets ekonomi och den ekonomiska utvecklingen i landskapet;
- 3) *social- och miljöavdelningen*: välbefinnandet hos människor, djur och miljön;
- 4) *utbildnings- och kulturavdelningen*: utbildning och kultur jämte kulturminnesvård samt idrott;
- 5) *näringsavdelningen*: främjandet av näringarna, sysselsättningen och regional balans samt
- 6) *trafikavdelningen*: trafikfrågor.”

Förutom de sex avdelningarna finns det en lagberedning som bereder lag- och andra författningsförslag samt avger utlåtanden i juridiska frågor (se avsnitt 4.3.1. ovan).<sup>68</sup>

Avdelningarna består av en eller flera byråer som indelas i enheter. Om avdelningarnas organisation bestäms genom landskapsförordning om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (61/2003). Med utgångspunkt i att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten kan man med stöd av förordningens förvaltningsorganisatoriska bestämmelser dra den slutsatsen att landskapsregeringens förvaltning är synnerligen diversifierad och täcker ett väldigt stort område och många olika uppgifter. I princip sköter landskapsregeringen genom sina avdelningar sådana uppgifter som i riket handhas av olika ministerier och andra myndigheter inom centralförvaltningen samt av länsstyrelserna. Den exemplifiering av beslutsfattande genom landskapsregeringen som i denna framställning med utgångspunkt i ålänningarnas särrättigheter fokuseras på beslut angående hembygdsrätt, jordförvärvstillstånd och näringsrättstillstånd (se avsnitt 2.2.2. ovan och avsnitt 7.6.1. och 7.6.2. nedan) ger således en alldeles för snäv bild av landskapsregeringens verksamhetsområde och av den förvaltningsbehörighet som landskapsregeringen ger uttryck för.

Vid kansliavdelningen finns den allmänna byrån<sup>69</sup> som består av den administrativa enheten,<sup>70</sup> enheten för Europarätt och externa frågor<sup>71</sup> och personalenheten.<sup>72</sup> Till den allmänna byrån kan anses höra också Ålandskontoret i Hel-

<sup>68</sup> Se särskilda stadganden om lagberedningen i landskapslag om lagberedning (13/1972) och landskapsförordning om lagberedningen (121/1998).

<sup>69</sup> Vid allmänna byrån handläggs ärenden som gäller författningsenliga frågor, offentlig förvaltning, externa relationer, allmän ordning och säkerhet, polisväsendet, allmänna val, kommunalförvaltning, information, trafik och fordon, tillståndsfrågor såsom spel, lotterier och penninginsamlingar, jämställdhet, radio- och television, postväsendet samt personalvård, personalutbildning och personalutveckling.

<sup>70</sup> Vid administrativa enheten handläggs ärenden som gäller åländsk hembygdsrätt, jordförvärv, näringsrätt och reglementerade näringar, allmänna val, kommunerna, information, registerövervakning, registratur, trafik och fordon, tillståndsfrågor såsom spel, lotterier och penninginsamlingar, radio- och television samt postväsendet.

<sup>71</sup> Vid enheten för Europarätt och externa frågor handläggs ärenden som gäller Europeiska unionen och annat institutionaliserat internationellt samarbete.

<sup>72</sup> Vid personalenheten handläggs ärenden som gäller personalvård, personalutbildning, intern information, arbetsplatsdemokrati, arbetarskydd och företagshälsovård.

singfors och Ålandskontoret i Stockholm. Vid kansliavdelningen finns därtill en byggnadsbyrå<sup>73</sup> som består av bostadsenheten,<sup>74</sup> brand- och räddningsenheten<sup>75</sup> och el- och energienheten.<sup>76</sup>

Vid finansavdelningen finns den allmänna byrån<sup>77</sup> med IT-enheten,<sup>78</sup> en redovisningsbyrå<sup>79</sup> med lönekontoret<sup>80</sup> och en avtals- och pensionsbyrå.<sup>81</sup>

Vid social- och miljöavdelningen finns en socialvårdsbyrå,<sup>82</sup> hälso- och sjukvårdsbyrå,<sup>83</sup> miljömedicinsk byrå<sup>84</sup> och miljöbyrå.<sup>85</sup>

Vid kultur- och utbildningsavdelningen den allmänna byrån<sup>86</sup> med studie-serviceenheten,<sup>87</sup> skolbyrå<sup>88</sup> med Ålands läromedelscentral,<sup>89</sup> yrkesutbildningsbyrå<sup>90</sup> med vuxenutbildningsenheten,<sup>91</sup> och kulturbyrå<sup>92</sup> med Ålands landskapsarkiv<sup>93</sup> och museibyrå<sup>94</sup> med enheten för myndighetsfrågor,<sup>95</sup> allmänna

<sup>73</sup> Vid byggnadsbyrån handläggs ärenden som gäller byggnads- och planläggningsväsendet, landskapets byggnadsprojekt, fastighetsförvaltning, expropriation, bostadsproduktion och -förbättringar, hyresförhållanden, byggnadsstatistik, brand- och räddningsväsendet, explosionsfarliga ämnen, befolkningskydd och beredskapsfrågor, registrering av inkvarterings- och trakteringsverksamhet samt elsäkerhet, hissäkerhet och energi.

<sup>74</sup> Vid bostadsenheten handläggs ärenden som gäller bostadsproduktion och bostadsförbättringar, hyresförhållanden samt byggnadsstatistik.

<sup>75</sup> Vid brand- och räddningsenheten handläggs ärenden som gäller brand- och räddningsväsendet, explosionsfarliga ämnen, befolkningskydd och beredskapsfrågor samt registrering av inkvarterings- och trakteringsverksamhet.

<sup>76</sup> Vid el- och energienheten handläggs ärenden som gäller elsäkerhet, hissäkerhet och energi.

<sup>77</sup> Vid finansavdelningens allmänna byrå handläggs ärenden som gäller budget, ekonomisk planering, skatter och avgifter, informationsteknologi samt kommunernas ekonomi.

<sup>78</sup> IT-enheten sköter samordningen och utvecklingen av förvaltningens informationsteknologi samt driften av förvaltningens gemensamma dataanläggningar och -system.

<sup>79</sup> Vid redovisningsbyrån handläggs ärenden som gäller redovisning, betalningsrörelse och likviditetsplanering.

<sup>80</sup> Lönekontoret sköter utbetalningen av löner och därtill hörande registerföring.

<sup>81</sup> Vid avtals- och pensionsbyrån handläggs ärenden som gäller kollektivavtal och tolkningen av dessa, de landskapsanställdas rättsliga ställning, tjänsteregleringar samt pensioner.

<sup>82</sup> Vid socialvårdsbyrån handläggs ärenden som gäller utkomstskydd, främjande av social välfärd och förebyggande av sociala problem.

<sup>83</sup> Vid hälso- och sjukvårdsbyrån handläggs ärenden som gäller främjande av hälsa och förebyggande av sjukdomar.

<sup>84</sup> Vid miljömedicinska byrån handläggs ärenden som gäller djursjukdomar, djurskydd, livsmedelshygienisk kontroll och annan veterinärvård, livsmedelstillsyn, produktsäkerhet och annan miljöhygien.

<sup>85</sup> Vid miljöbyrån handläggs ärenden som gäller vattenvård, avfallsfrågor, luftvård och annan miljövärd, miljökonsekvensbedömningar och miljöberättelser, främjande av den allmänna miljömedvetenheten, naturvård, landskapsvård och utnyttjande av naturen för rekreation.

<sup>86</sup> Vid allmänna byrån handläggs ärenden som gäller den övergripande förvaltningen och utvecklingen inom avdelningens verksamhetsområde, studieinformation, studiestöd och elevantagning.

<sup>87</sup> Vid studieserviceenheten handläggs ärenden som gäller studieinformation, studiestöd och elevantagning.

<sup>88</sup> Vid skolbyrån handläggs ärenden som gäller grundskolväsendet, läromedelscentralen och den studieförberedande utbildningen.

<sup>89</sup> Ålands läromedelscentral sköter informationen om nya läromedel till skolorna i landskapet, anskaffningen av audiovisuella läromedel och pedagogiska hjälpmedel samt utlåningen av dem till skolorna i landskapet.

<sup>90</sup> Vid yrkesutbildningsbyrån handläggs ärenden som gäller grundläggande yrkesutbildning, vuxenutbildning, läroavtalsutbildning och högskoleutbildning.

<sup>91</sup> Vid vuxenutbildningsenheten handläggs ärenden som gäller vuxenutbildning och läroavtal.

<sup>92</sup> Vid kulturbyrån handläggs ärenden som gäller kulturell verksamhet, det fria bildningsarbetet samt utbildningen i konstämnen, ungdoms- och idrottsverksamhet, biblioteksverksamhet samt arkivverksamhet.

<sup>93</sup> Vid Ålands landskapsarkiv handläggs ärenden som gäller arkiveringen av handlingar och där sköts även ärenden som gäller mottagningen, förvaret och ordnandet av arkivalier samt tillhandahållandet av dessa åt intresserade nyttjare.

enheten,<sup>96</sup> informationsenheten,<sup>97</sup> enheten för undersökning och dokumentation,<sup>98</sup> enheten för kulturmiljö- och byggnadsvård<sup>99</sup> och enheten för utställning och förmedling.<sup>100</sup>

Vid näringsavdelningen finns den allmänna byrån<sup>101</sup> med Ålands teknologacentrum<sup>102</sup> och jordbruksbyrån<sup>103</sup> med avbytarenheten<sup>104</sup> och vattenenheten<sup>105</sup> samt fiskeribyran<sup>106</sup> med Ålands fiskodling, Guttorp<sup>107</sup> och skogsbruksbyrån<sup>108</sup> med en enhet för jakt- och viltvårdsfrågor.<sup>109</sup>

Vid trafikavdelningen finns den allmänna byrån<sup>110</sup> som består av väghållningsenheten,<sup>111</sup> sjötrafikenheten,<sup>112</sup> projekteringsenheten<sup>113</sup> och verkstads- och lagerenheten.<sup>114</sup>

Landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (61/2003) kan mot denna bakgrund anses fungera som ett slags arbetsordning för landskapsregeringens dagliga arbete i och med att den fastställer den allmänna förvaltningens indelning i byråer och enheter. För varje avdelning existerar

<sup>94</sup> Vid museibyran handläggs ärenden som gäller kulturminnesvärden d.v.s. fornminnesvärden, kulturmiljövärden, folkminnesvärden, byggnadsminnesvärden och museiväsendet.

<sup>95</sup> Vid enheten för myndighetsfrågor handläggs ärenden som gäller det övergripande myndighetsarbetet.

<sup>96</sup> Vid den allmänna enheten handläggs ärenden som rör redovisning och betalningsrörelse, avgifter, personalfrågor och intern information, lokalvård samt kansliöromål.

<sup>97</sup> Informationsenheten sammanställer och distribuerar information om verksamheten och erbjuder biblioteks-, bild- och arkivservice samt ansvarar för förlagsarbetet.

<sup>98</sup> Enheten för undersökning och dokumentation sköter undersökningsverksamhet, insamling och katalogisering av föremål och minne, samt värden av det flyttbara kulturarvet.

<sup>99</sup> Enheten för kulturmiljö- och byggnadsvård bedriver kulturmiljö- och byggnadsvård samt rådgivning i dessa frågor, utöver tillsyn, bedriver underhåll och vård av byggnader, tekniska installationer samt fornminnesområden.

<sup>100</sup> Enheten för utställning och förmedling bedriver utställningsverksamhet och annat museipedagogiskt arbete.

<sup>101</sup> Vid den allmänna byrån handläggs ärenden som gäller utveckling av näringarna förutom primärnäringar samt regional utveckling och arbetsmarknadsfrågor.

<sup>102</sup> Ålands teknologacentrum skall främja utvecklingen av innovationssystem och innovationer samt kontakterna mellan näringsliv och högskola, och bidra till att höja den tekniska kompetensnivån i landskapet.

<sup>103</sup> Vid jordbruksbyrån handläggs ärenden som gäller jordbruk och dess binäringar samt förvaltningen av landskapets jordbruksegendomar, dock inte jordbruksegendomar som ingår i naturreservat.

<sup>104</sup> Vid avbytarenheten handläggs ärenden som gäller lantbruksemester och administrationen av landskapets avbyterverksamhet.

<sup>105</sup> Vid vattenenheten handläggs ärenden som gäller dränering, bevattning, täckdikning, fältmätning, planläggning, utlåtanden och torrläggingsförrättningar.

<sup>106</sup> Vid fiskeribyran handläggs ärenden som gäller fiske, fiskevård, fiskodling samt förvaltningen av landskapets fiskevatten, dock inte fiskevatten som ingår i naturreservat.

<sup>107</sup> Ålands fiskodling, Guttorp är en enhet som skall främja en hållbar utveckling av yrkes- och turistfisket samt vattenbruket i landskapet.

<sup>108</sup> Vid skogsbruksbyrån handläggs ärenden som gäller skogsbruk, jakt och viltvård samt förvaltningen av landskapets skogar, dock inte skogar som ingår i naturreservat.

<sup>109</sup> Vid enheten för jakt- och viltvårdsfrågor vilken handläggs ärenden som gäller jakt och viltvård samt angelägenheter som hör samman med jakt och viltvård.

<sup>110</sup> Vid trafikavdelningens allmänna byrå handläggs ärenden som gäller strategisk trafikplanering, byggande och underhåll av vägar, broar, färjor, hamnar och farleder samt trafiksäkerhet, färjtrafik, kollektivtrafik och flygtrafik.

<sup>111</sup> Väghållningsenheten sköter driften och underhållet av vägar, broar, hamnar och linfärjor.

<sup>112</sup> Sjötrafikenheten sköter driften av landskapets frigående färjor samt bokningen av bilplatser på färjorna, tidtabeller och administreringen av landskapets deltagande i kollektivtrafiken.

<sup>113</sup> Projekteringsenheten sköter projekteringen av vägar, hamnar, byggnader och broar.

<sup>114</sup> Verkstads- och lagerenheten sköter lagerhållningen för avdelningens behov och olika underhållsuppgifter.

ytterligare separata landskapsförordningar som fastslår de tjänstebeteckningar som finns vid varje administrativ enhet och de kompetenskrav som förutsätts för olika tjänstetyper.<sup>115</sup> Dessutom kan det enligt ÅLAF 3 § finnas tillfälliga tjänstemän samt personal i privaträttsligt anställningsförhållande vid avdelningarna. Det sammanlagda antalet anställda vid landskapsregeringens allmänna förvaltning (centralförvaltningen) var 300 personer under år 2003.<sup>116</sup>

Vid varje avdelning finns en avdelningschef och vid varje byrå en byråchef. En av byråcheferna eller en annan tjänsteman vid avdelningen kan vid behov utses till ställföreträdande avdelningschef, som vid förfall för avdelningschefen fullgör dennes åligganden. Avdelningschefen kan vara chef för en av avdelningens byråer.<sup>117</sup>

Ett ärende handläggs vid den avdelning till vars verksamhetsområde ärendet hör. Om ärendet hänför sig till flera avdelningars verksamhetsområde, handläggs ärendet vid den avdelning till vilken ärendet huvudsakligen hör. Om oenighet råder om var ett ärende skall handläggas avgörs frågan enligt ÅLAF 9 § av chefen för kansliavdelningen. Ett ärende bereds självständigt och på eget ansvar av den tjänsteman som handlägger ärendet. Beredningen av ett sådant ärende som skall avgöras vid landskapsregeringens sammanträde skall dock ske i samråd med den medlem av landskapsregeringen som är ansvarig för den byrå inom vilket ärendet handläggs. I och med att ärenden kan avgöras även genom tjänstemannaföredragning inom den relevanta avdelningen, är det skäl att notera att offentlig makt utövas genom förvaltningsbeslut även av tjänstemän inom avdelningarna.

## 7.6. EXEMPEL PÅ FÖRVALTNINGSVERKSAMHET INOM LANDSKAPSREGERINGEN

### 7.6.1. Begränsningar med avseende på förvärv av fast egendom

I SjöL 10 § stadgas att bestämmelser om inskränkningar i rätten att med ägande- och nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet meddelas i jordförvärvslagen för Åland (FFS 3/1975). Inskränkningarna gäller inte den som har hembygdsrätt, utan endast sådana fysiska personer som inte har hembygdsrätt och sådana juridiska personer bakom vilka inte finns tillräcklig andel fysiska personer med hembygdsrätt. Syftet med jordförvärvslagen är att förverkliga bibehållandet av den fasta egendomen hos den åländska befolkningen på det sätt som avsågs i punkt 3 i Ålandsöverenskommelsen:

<sup>115</sup> För utbildnings- och kulturavdelningen landskapsförordning (63/2003), för kansliavdelningen landskapsförordning (64/2003), för finansavdelningen (84/2003), och för social- och miljöavdelningen landskapsförordning (2/2004).

<sup>116</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 166.

<sup>117</sup> Om avdelningschefernas uppgifter stadgas i ÅLAF 5 § och om behörighetskrav för avdelningschef stadgas i ÅLAF 10–11 §§.

“3. Då på Åland belägen fastighet försäljes till någon person, som icke äger hemortsrätt (lagliga bo och hemvist –MS) i landskapet, äger varje person, som där har hemortsrätt (lagliga bo och hemvist –MS) ävensom Landstinget och den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att återköpa fastigheten till ett pris, som, om överenskommelse icke kan träffas, skall fastställas av häradsrätten, under hänsynstagande till gällande pris.

Detaljerade bestämmelser skola fastställas i en särskild lag rörande tillvägagångssättet vid dylikt återköp samt beträffande företrädesrätt i händelse av flera anbud.

Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen.”

Liksom självstyrelselagen har jordförvärvslagen en särskild beständighet. Lagen kan enligt 17 § inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Genom jordförvärvslagen görs undantag både till GL 6 § om jämlikhet och GL 15 § om egendomsskydd.

Enligt 2 § i jordförvärvslagen får personer som inte har åländsk hembygdsrätt samt bolag, andelslag, föreningar, andra sammanslutningar, anstalter, stiftelser eller samfund inte utan tillstånd av landskapsstyrelsen med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal eller något annat avtal besitta fast egendom i landskapet. I lagen jämställs med förvärv av fast egendom även en outbruten del av en fastighet samt förvärv genom överlåtelse av andel i dödsbo som äger eller besitter fast egendom. En person som förlorar sin hembygdsrätt behöver inte tillstånd att besitta fast egendom med stöd av ett redan ingånget legoavtal eller något annat avtal så länge avtalet är i kraft. Utan förhinder av jordförvärvslagen får bröstarvinge och make genom arv förvärva fast egendom i landskapet. Om de är delägare i dödsbo som äger eller besitter fast egendom får de utan hinder av jordförvärvslagen förvärva andelar i dödsboet.<sup>118</sup> Vid avvitrning som förättas efter en make får den efterlevande enligt JfL 3 § utan hinder förvärva egendom på grund av giftorätt.

Enligt JfL 3 § stadgas genom landskapslag under vilka förutsättningar en bröstarvinge eller make utan hinder med stöd av testamente kan förvärva fast egendom. Enligt sagda bestämmelse stadgas likaså genom landskapslag under vilka förutsättningar en make kan äga eller besitta sådan egendom tillsammans med den andra maken som har hembygdsrätt samt under vilka förutsättningar en make

<sup>118</sup> Är någon annan än en bröstarvinge eller den efterlevande maken delägare i ett dödsbo som äger eller besitter fast egendom och har en sådan delägare inte hembygdsrätt kan landskapsregeringen, om dödsboet inte har skiftats inom två år från dödsfallet och dödsboddelägaren inte har beviljats tillstånd enligt JfL 2.1 §, med samma rätt som en dödsboddelägare yrka skifte av dödsboet. Angående rätten att besitta fast egendom som vid skiftet har tillfallit en här nämnd dödsboddelägare gäller i övrigt vad som i jordförvärvslagen stadgas om förvärv av fast egendom. Angående förarbeten för jordförvärvslagstiftningen, se även Ny självstyrelselag för Åland 1987, ss. 57–60.

kan äga eller besitta sådan egendom när makarnas samlevnad har upphört eller efter äktenskapsskillnad.<sup>119</sup> Den landskapslag som JfL 3 § avser utgörs av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003). Den etablerar grunderna för jordförvärv för olika kategorier av potentiella ägare och besittare, dvs. fysiska personer, bröstarvingar, efterlevande make och maka, makar, övriga arvingar, hyresgäster, näringsidkare samt landskapet och de åländska kommunerna, vilka skall ha jordförvärvsrätt enligt de specifikationer som landskapslagen uppställer. Samtidigt som dessa grunder fastslås i landskapslag på ett sätt som begränsar landskapsregeringens möjlighet i egenskap av tillståndsmyndighet till relativt fri prövning, ger landskapslagens 12 § och 13 § ett utrymme för landskapsregeringen att efter en viss prövning bevilja jordförvärvstillstånd till sådana som inte uppfyller i landskapslagens 3 § – 10 § uppställda kriterier.<sup>120</sup> I dylika situationer

<sup>119</sup> Stadgandena i 3 § jordförvärvslagen om fäng på grund av testamente och om makens ställning ingick inte i regeringens proposition med förslag till självstyrelselag för Åland, utan tillkom under lagförslagens behandling i riksdagen. I sitt betänkande påpekade riksdagens lagutskott (LaUB 3/1990) att enligt lagförslagens 3 § avviker de olika lagen av kvarlåtenskapsfång från varandra, samt att fäng på grund av testamente intar en annan ställning än bröstarvingars och efterlevande makes förvärv genom arv. Enligt lagutskottet kunde en sådan uppdelning ifrågasättas. Lagutskottet föreslog därför att riksdagens grundlagsutskott skulle tillsammans med representanter för landskapet utreda möjligheterna att komplettera 3 § med ett uttryckligt stadgande om att jordförvärvsbegränsningar inte utgör hinder för att en bröstarvinge efter arvlåtaren och den efterlevande maken att med stöd av arvlåtarens testamente kan besitta egendom. Lagutskottet fäste också avseende vid det faktum att en make som saknar hembygdsrätt enligt lagförslaget inte utan tillstånd kan äga eller besitta fast egendom – till exempel den gemensamma bostaden som ges som utjämning vid jämkning av avvittring – efter att makarnas samlevnad har upphört eller efter äktenskapsskillnad. Emellertid kunde enligt riksdagens grundlagsutskott (GrUB 15/1990) ett generellt stadgande om att jordförvärvsbegränsningar inte utgöra ett hinder för en bröstarvinge efter arvlåtaren eller efterlevande maken att med stöd av arvlåtarens testamente besitta fast egendom med tanke på syftemålet med jordförvärvslagen på ett tvivelaktigt sätt att ge möjligheter till att personer som saknar hembygdsrätt kunde förvärva fast egendom. Enligt utskottets åsikt var det skäl att i detalj stadga i en landskapslag om en sådan sak. Vad beträffar de av lagutskottet aktualiserade problemen i anslutning till äkta makes ställning ansåg grundlagsutskottet också att det är skäl att stadga i en landskapslag om de undantag från jordförvärvsbegränsningarna som lagutskottet hade avsett.

<sup>120</sup> Dessa numera i landskapslag etablerade kriterier ingick tidigare i en samling principer som landskapsregeringen antagit angående beviljande av tillstånd enligt JfL 2.1 §, att med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal eller annat avtal besitta fast egendom i landskapet. Principerna skulle iaktas då landskapsstyrelsen prövade enskilda ansökningar om jordförvärvstillstånd då fysiska och juridiska personer inte hade en på lag grundad rätt att med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal besitta fast egendom på Åland. Se Landskapsstyrelsens protokoll nr 11 (3.7.1997), DNr Ka1-31-97-56. Principdokumentet förtydligades till vissa delar genom landskapsstyrelsens beslut i protokoll nr 3 (14.4.2001), DNr K 12/01/1/3. Principerna var dock i viss utsträckning problematiska ur ett juridiskt perspektiv, vilket visas av fallet HFD 23.9.1992, liggare 3380, diariern 743/1992. Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 10.1.1992 avslagit en ansökan om rätt att äga och besitta hälften av fastigheten Tuna Rnr 2:20 i Lemböte by i Leinlands kommun eftersom sökanden inte kunnat styrka sådan anknytning till landskapet som de av landskapsstyrelsen 1.9.1988 godkända principerna uppställde. Enligt högsta förvaltningsdomstolen framgick inte närmare på vilka grunder ansökan hade avslagits. Därför och då sökanden i högsta förvaltningsdomstolen hade inkommit med sådan ny utredning som landskapsstyrelsen ej haft tillhanda då den avgjort ärendet, upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsens för ny behandling. Se även HFD 10.5.1995. Liggare 2024. Diariern 1340/1/94, som åtminstone i viss utsträckning gällde principdokumentet. HFD har dock i en del andra sammanhang godkänt beslut som fattats genom tillämpning av de ovannämnda principerna, t.ex. i HFD 1.3.1993, liggare 603, diariern 1973/1/92; HFD 2.11.1994, liggare 5307, diariern 2735/1/94; HFD 1.6.1995, liggare 2381, diariern 83/1/93 (i vilket ett förvaltningsråd i skiljaktig mening ansåg att principdokumentet inte kan utgöra grund för beslut); HFD 1.6.1995, liggare 2383, diariern 4866/1/93; HFD 2.11.1994, liggare 5308, diariern 2710/1/94; HFD 13.1.2000, liggare 25, diariern 1154/1/99; HFD 5.7.2001, liggare 1576, diariern 3653/1/00 och HFD 3.10.2001, liggare 2384, diariern 229/1/01.

kan jordförvärvstillståndet även beviljas villkorligt på det sätt som bestäms i JfL 8 §.

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 16.11.1995 med hänvisning till sitt principdokument 1.9.1988 (ändrat 18.5.1995)<sup>121</sup> avslagit en ansökan att äga och besitta fast egendom på Åland eftersom den mark som sökanden hade haft för avsikt att förvärva avsåg omfattade markområden samt sökanden redan ägde och besatt fast egendom på Åland. Enligt högsta förvaltningsdomstolen äger enligt 10 § självstyrelselagen för Åland samt stadgandena i 2 § jordförvärvslagen för Åland äger landskapsstyrelsen befogenhet att meddela tillstånd rörande förvärv av fast egendom på Åland. Enligt fastighetsregisterutdrag var de ifrågavarande fastigheternas sammanlagda areal över 42 hektar. Ansökan av såg en tredjedel av dessa jordägor. Sökanden hade i sin ansökan till landskapsstyrelsen meddelat att redan tidigare ägde 20600 kvm fast egendom i landskapet och en tredjedel av den fasta egendom som ansökan gällde. Landskapsstyrelsen hade inom gränserna för den landskapsstyrelsen tillkommande prövningsrätten kunnat avslå sökandens ansökan. Därför och då det överklagade beslutets ändamålsenlighet, med beaktande av stadgandet i 16 § jordförvärvslagen för Åland, inte kunde dras under högsta förvaltningsdomstolens prövning förkastade högsta förvaltningsdomstolen besvären.<sup>122</sup>

Även om landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd redan genom sina bestämmelser etablerar tämligen klara grunder för vem som är berättigad till jordförvärv, innehåller landskapsförordningen om jordförvärvstillstånd (70/2003) ytterligare specifikationer för beviljandet av jordförvärvstillstånd. Enligt förordningens 4 § skall jordförvärvstillstånd, i avsaknad av särskilda skäl som talar emot beviljandet, beviljas åt fysiska personer som uppfyller vissa kriterier. Vad som kan tänkas utgöra sådana särskilda skäl som kunde tala emot beviljandet av jordförvärvstillstånd i de klart definierade fall som uppräknas i förordningen (och landskapslagen) framgår inte av förordningens text. Denna omständighet kan kritiseras i och med att äganderätten och egendomsskyddet utgör en grundrättighet enligt GL 15 § och alla begränsningar till denna rättighet alltid borde ingå i lag, inte i förordning. Därtill kan jordförvärvstillstånd beviljas åt juridiska personer på grunder som framgår av förordningens 6 §.

Då arvtagarna<sup>123</sup> enligt testamente hade erhållit en mindre andel av arvlåtarens egendom än vad som enligt lag skulle ha tillkommit dem i arv, var de inte i behov av landskapsstyrelsens tillstånd för rätt att förvärva och besitta den fasta egendom som de erhöi i arvs-skifte.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Principdokumentet har år 2003 ersatts av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003).

<sup>122</sup> HFD 10.1.1997, liggare 10, diariern 4607/1/95.

<sup>123</sup> Det bör märkas att denna dom grundar sig på tidigare gällande stadgandena i jordförvärvslagen enligt vilka förvärvande av fast egendom genom arv inte var underkastat några begränsningar. Genom ändringen (FFS 72/1991) begränsades befrielsen till att gälla endast bröstarvingar och make.

<sup>124</sup> HFD 25.1.1993, liggare 230, diariern 1510 och 1702/1/92.

Enligt JfL 3.3 § kan fast egendom på Åland som utgör pant eller säkerhet för en obetald fordran utan tillstånd förvärfas av en bank för högst fem år. Sedan denna tid har löpt skall i fråga om förvärvet iakttas vad som i övrigt stadgas i jordförvärvslagen.

Jordförvärvslagen för Åland är stiftad i grundlagsstiftningsordning, vilket är nödvändigt med beaktande av de ingrepp i äganderätten och egendomsskyddet som jordförvärvslagen och den tillhörande landskapslagen möjliggör. Det som är kännetecknande för jordförvärvslagstiftningen är att landskapets förvaltningsmyndigheter får långtgående rättigheter att bryta in även i fullbordade civilrättsliga rättshandlingar som avser fast egendom. Denna omständighet accentuerar behovet av rättsskydd i anslutning till hantering av jordförvärvsärenden.

Tillstånd för personer som saknar hembygdsrätt att förvärva fast egendom i landskapet söks hos landskapsregeringen. Har överlåtelsehandling eller annat avtal redan upprättats skall tillstånd sökas inom tre månader från det handlingen under-tecknades. Landskapsregeringen kan behandla tillståndsansökan som gjorts efter utgången av denna tid om på grund av ansökan särskilda skäl därtill anses föreligga.

Ärenden som avser jordförvärvstillstånd handläggs vid kansliavdelningens allmänna byrå och dess administrativa enhet (se avsnitt 7.5. ovan). Handläggnings-tiden är mellan två och tre månader lång, och till ärendets beredning hör att ett ut-låtande inhämtas av den kommun i vilken fastigheten är belägen. Beslutet om beviljande av jordförvärvstillstånd fattas inom landskapsregeringen, men nivån för beslutsfattande kan variera med avseende på vem det är inom landskapsregeringen som fattar beslutet (se avsnitt 7.4.1. ovan). Mera komplicerade och tolkbara fall och fall som leder till avslag av ansökan tenderar att avgöras vid enskild föredragning av lantrådet på föredragning av administrationschefen vid kansliavdelningens administrativa enhet.<sup>125</sup> Då kan förmodligen hänsyn tas till omständigheter som gäller den åländska språk- och samhällsbalansen. Förfarandet med enskild föredragning betyder att beslut med avseende på denna för Ålands självstyrelse centra-la rättighet kan fattas på högsta politiska nivå inom den verkställande makten. I merparten av fallen beviljas jordförvärvstillstånd dock oftast av administrationschefen utan föredragning i och med att administrationschefen enligt delegeringsbeslutet avgör utan föredragning beslut om tillstånd enligt 12 § och 13 § land-

<sup>125</sup> Se t.ex. Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 27 fört vid enskild föredragning 2.11.2004, ärende Nr 141 (K12/04/5/391): "Finska medborgaren A.K.J., Kumlinge, ansökan om rätt att enligt köpebrev 2004 äga och besitta Helligård RNr 4:2 och Helligård RNr 9:19, vardera i Prestgården, Kumlinge. Besluts avslag ansökan då sökanden saknar åländsk hembygdsrätt, jordförvärvsrätt, samt förutsättningar att erhålla jordförvärvstillstånd saknas enligt landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) och landskapsförordning om jordförvärvstillstånd (70/2003) då de förvärvade fastigheternas totala yta är 7.200 m<sup>2</sup> och således inte understiger 4000 m<sup>2</sup>. Vidare ingår del i samfälliga jordområden. Beslutet grundar sig på 10 § självstyrelselagen för Åland (71/1991), 2 § jordförvärvslagen för Åland (7/1975, 72/1991), 12 § landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) samt 4 § landskapsförordning om jordförvärvstillstånd (70/2003)." Beslutet fattades av lantrådet på föredragning av administrationschefen.

skapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd och 4 § och 6 § landskapsförordningen om jordförvärvstillstånd.<sup>126</sup> Beslutsfattandet i jordförvärvsärenden genom administrationschefen gäller i regel fall i vilka sökanden klart uppfyller de villkor som regelverket uppställer utan att ett avslagsbeslut blir aktuellt eller utan att något större mått av tolkning krävs.<sup>127</sup>

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 22.10.1997 med hänvisning till sitt principdokument 3.7.1997<sup>128</sup> gällande jordförvärvstillstånd avslagit en ansökan om rätt att förvärva och besitta ett outbrutet område av lägenheten Broängs RNr 5:29 i Boda by i Hammarlands kommun. Landskapsstyrelsen hade vidare uppmanat sökanden att försälja området inom sex månader efter att han delgivits beslutet. Enligt högsta förvaltningsdomstolen skall enligt 20 § landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen av landskapsstyrelsen fattat beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Av landskapsstyrelsen överklagade beslut framgick inte närmare på vilka grunder ansökan hade avslagits. Därför och då det inte var frågan om sådant fall, där skälen för avslag enligt förenämnda stadgande får utelämnas, upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.<sup>129</sup>

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 19.5.1994 ånyo avslagit en ansökan om tillstånd att förvärva ca 3000 kvm stort område av lägenheten Landsholm RN:r 1:2 i Österbygge by av Kökar kommun. Med anledning av högsta förvaltningsdomstolens utslag 8.3.1994 hade landskapsstyrelsen behandlat ärendet så, att sökandens anknytning inte fick utgöra en grund för ett eventuellt avslagsbeslut. Därefter hade landskapsstyrelsen, i enlighet med sin parallella beslutsmotivering 24.9.1992 att förvärvet inte heller i övrigt uppfyller de kriterier vilka avsågs i landskapsstyrelsens den 1.9.1988 fastställda principdokument,<sup>130</sup> låtit utreda och därvid funnit att det aktuella området var ett sådant attraktivt och känsligt strandområde att sökt tillstånd inte kunde beviljas. På dessa grunder hade landskapsstyrelsen ånyo avslagit det sökta tillståndet till jordförvärv. Enligt högsta domstolen hade landskapsstyrelsen inte till sitt stöd för motiveringen av sitt avslag av ansökan framställt någon utredning. Därför och då sådan utredning inte heller i övrigt framgått av handlingarna hade landskapsstyrelsen inte kunnat avslå ansökan på den grund att det aktuella området är sådant attraktivt och känsligt strandområde att sökt tillstånd inte kan beviljas. Därför upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling. Föredraganden i HFD anmälde såsom sin avvikande mening följande förslag till avgörande i ärendet: "Enligt 10 § självstyrelselagen för Åland samt stadgandena i jordförvärvslagen för Åland äger landskapsstyrelsen befogenhet att meddela tillstånd för förvärv av fast egendom på Åland. Landskapsstyrelsen har förkastat ansökningen inom gränserna för den landskapsstyrelsen tillkommande prövningsrätten. Därför och då det

<sup>126</sup> Se även ändring av delegeringsbeslut i Ålands landskapsstyrelse/pleniföredragning, protokoll nr 4/12.2.2004, ärende nr 8 (Dnr K10/04/1/4).

<sup>127</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, beslutsförteckning nr 8, ärendenr 71-78, oktober 2004, ärende 74 (K12/04/5/347): "Beviljades finska medborgaren Y.E.M.G. och svenska medborgaren D.P.G. rätt att äga och besitta en fastighet i Hammarland." Se även Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, beslutsförteckning nr 6, ärendenr 43-51, augusti 2004, ärende 50 (K12/04/5/149): "Beviljades Sonera Mobile Networks Oy rätt att besitta 25 fastigheter i Lemland, Kökar, Kumlinge, Jomala, Finström, Eckerö, Brändö, Sottrnga, Geta, Vårdö och Saltvik." Besluten fattades av administrationschefen utan föredragning.

<sup>128</sup> Principdokumentet har år 2003 ersatts av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003).

<sup>129</sup> HFD 8.5.1998, liggare 808, diariernr 3348/1/97.

<sup>130</sup> Principdokumentet har år 2003 ersatts av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003).



överklagade beslutets ändamålsenlighet, med iakttagande av i 16 § den sistnämnda lagen, inte kan dragas under högsta förvaltningsdomstolens prövning, torde högsta förvaltningsdomstolen, med ogillande av besvärerna, låta bero vid det slut, till vilket landskapsstyrelsen i målet kommit.<sup>131</sup>

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 10.3.1998 med hänvisning till sitt principdokument 3.7.1997<sup>132</sup> avslagit en ansökan om rätt att äga och besitta lägenheten Strandbo RNr 3:32 i Björsboda by i Föglö kommun med hänvisning till kommunens ställningstagande enligt vilket det förvärvade området utgjorde ett attraktivt strandområde. Enligt högsta förvaltningsdomstolen hade landskapsstyrelsen avslagit ansökan enbart med hänvisande till kommunens ställningstagande, vilket inte innehöll någon utredning om ifrågavarande områdes beskaffenhet. Då landskapsstyrelsen inte hade införskaffat tillräcklig utredning om att det aktuella området skulle vara ett sådant attraktivt och känsligt strandområde att sökt tillstånd på denna grund inte kunde beviljas, upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.<sup>133</sup>

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 1.9.1998 avslagit en ansökan om rätt att äga och besitta hälften av fastigheten Olasvik IV RNr 2:75 i Dånö by av Geta kommun, vilken lägenhetsdel tillskiftats sökanden medelst avvittringsinstrument, eftersom sökanden inte uppfyllde huvudregeln i landskapsstyrelsens principdokument 3.7.1997.<sup>134</sup> Enligt högsta förvaltningsdomstolen skall enligt 20 § landskapsstyrelsen fattat beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Sådana skäl hade inte preciserats i landskapsstyrelsens överklagade beslut. Det var heller inte fråga om sådant fall, där skälen för avslag enligt förenämnda stadgande får utelämnas. På dessa grunder upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.<sup>135</sup>

Landskapsstyrelsen hade genom sitt beslut 8.4.1999 beslutat vidbli sitt beslut den 1.12.1998 genom vilket den med hänvisning till punkterna 6–8 undantaget i principdokumentet 3.7.1997<sup>136</sup> avslagit en ansökan om rätt att äga och besitta hälften av ca 700 kvm av fastigheten Brändö I RNr 2:40 samt hälften av Talludden RNr 2:32, vardera belägna i Brändö by i Jomala kommun, då de förvärvade områdena gränsade mot strand samt andel i samfälliga ingick. Enligt högsta förvaltningsdomstolen skall enligt 20 § 1 mom. landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen av landskapsstyrelsen fattat beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Sådana skäl framgick inte direkt av landskapsstyrelsens överklagade beslut. Landskapsstyrelsen hade i sagda beslut dock hänvisat till sitt tidigare beslut 1.12.1998. Då av det sistnämnda beslutet inte heller hade framgått tydligt de skäl med vilka ansökan hade avslagits, upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens överklagade beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.<sup>137</sup>

Har i jordförvärvslagen avsett tillstånd för förvärv av fast egendom inte sökts, skall landskapsregeringen enligt JfL 5 § meddela den som underlåtit att lämna in ansökan att egendomen inom sex månader från den dag meddelandet kommit honom tillhanda skall överlåtas till någon som har rätt att förvärva den, vid äventyr att

<sup>131</sup> HFD 29.5.1995, liggare 2332, diariernr 3372/1/94.

<sup>132</sup> HFD 29.5.1995, liggare 2332, diariernr 3372/1/94.

<sup>133</sup> HFD 19.1.1999, liggare 88, diariernr 1151/1/98.

<sup>134</sup> HFD 29.5.1995, liggare 2332, diariernr 3372/1/94.

<sup>135</sup> HFD 24.2.1999, liggare 311, diariernr 2723/1/98.

<sup>136</sup> HFD 29.5.1995, liggare 2332, diariernr 3372/1/94.

<sup>137</sup> HFD 11.1.2000, liggare 13, diariernr 1559/1/99.

egendomen annars säljs på offentlig auktion. Landskapsregeringen skall efter utgången av sagda tidsfrist förordna om försäljning av den fasta egendomen på offentlig auktion för ägarens räkning. Det samma gäller om landskapsregeringen har avslagit en ansökan om förvärv av fast egendom. Vid offentlig auktion får den fasta egendomen inte säljas till person som saknar hembygdsrätt eller sammanslutning.

Om fast egendom upplåts enligt lego- eller annat avtal till person som saknar hembygdsrätt, sammanslutning, anstalt, stiftelse eller samfund och har tillstånd inte sökts, skall landskapsregeringen enligt jordförvärvslagen meddela legotagaren och legogivaren att avtalet inom sex månader bör upphävas vid äventyr att avtalet förklaras ogiltigt och obehörig besittare vräks från egendomen. Samtidigt skall tillkännages att tillståndsansökan inom sagda tid kan sändas till landskapsregeringen,<sup>138</sup> varvid de ovan i JfL 4.2 § nämnda särskilda skälen även bör framläggas i ansökningen.<sup>139</sup> Har de förhållanden på grund av vilka vederbörandes rätt att besitta fast egendom är inskränkt inte upphört skall landskapsregeringen efter nämnda tid om sex månader förordna att avtalet är ogiltigt och vidta åtgärder för att vräka den obehörige besittaren. Landskapsregeringen skall förfara på samma sätt om den har avslagit ansökan om tillstånd att besitta fast egendom och om det avtal på vilket besittningen grundar sig på inte har upphävts inom sex månader.

Jordförvärvslagens bestämmelser bör inte kunna kringgå genom bulvan. Har enligt JfL 9 § genom laga kraft vunnit domstolsutslag<sup>140</sup> fastställts att någon som har fång på fast egendom är mellanhand för annan vars rätt att äga endo-

<sup>138</sup> Landskapsstyrelsens skrivelse medelst vilken en person uppmanats att anhålla om landskapsstyrelsen tillstånd om rätt att besitta fast egendom innefattar inte ett sådant avgörande, som avses i 3 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och över vilket enligt 4 § samma lag besvär kan anföras. Högsta förvaltningsdomstolen upptog därför inte ärendet till prövning. HFD 1.6.1993, liggare 2083, diariernr 1142/1/92.

<sup>139</sup> Se HFD 27.11.2000, liggare 3092, diariernr 2064/1/00: Sedan högsta förvaltningsdomstolen med anledning av besvär genom sitt beslut 11.1.2000 hade upphävt landskapsstyrelsens 8.4.1999 fattade beslut och återförvisat ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling hade landskapsstyrelsen återigen genom sitt beslut 12.6.2000 avslagit en ansökan om tillstånd att för fast bosättning få äga och besitta fast egendom, som bestod av hälften av ett utbrutet område om ca 700 kvm från fastigheten Brändö I RNr 2:40 samt hälften av fastigheten Talludden RNr 2:42, sammanlagt 0.3070 hektar, beläget i Brändö by i Jomala kommun. Enligt högsta förvaltningsdomstolen har sökanden flyttat till Åland 12.7.1996. I sin ansökan till landskapsstyrelsen har hon meddelat att hon tillsammans med sin åländske sambo planerar att bygga ett hus till deras gemensamma hem på det ifrågavarande området. Enligt sitt meddelande hade hon sedan 1990 varit i arbetsförhållande till en åländsk arbetsgivare. Enligt den utredning som ingår i handlingarna har byggnads- och planläggningsnämnden i Jomala 6.8.1998 beviljat sambon byggnadslov för uppförande av ett 230 kvm stort bostadshus på den ifrågavarande lägenheten. I sitt utlåtande till landskapsstyrelsen med anledning av ansökan har kommunstyrelsen i Jomala förordat beviljande av det ansökta tillståndet på den grunden att den fyllde kriterierna för fast bosättning. Med beaktande av det förenämnda ansåg högsta förvaltningsdomstolen att det var fråga om förvärv för fast bosättning av en person som har fast anställning och som flyttat till Åland och har för avsikt att stanna där. Landskapsstyrelsen har enligt högsta förvaltningsdomstolen i ett utlåtande till domstolen meddelat sig kunna göra sådana undantag, att vid prövning av jordförvärvstillstånd i dylika fall inte tillämpas lika stränga krav som då det är fråga om fritidsbebyggelse. Landskapsstyrelsen borde sålunda inte ha avslagit sökandens ansökan på de i sitt beslut nämnda grunderna. Därför upphävde högsta förvaltningsdomstolen landskapsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till landskapsstyrelsen för ny behandling.

<sup>140</sup> Talan angående fastställande av bulvanförhållande skall väckas av allmän åklagare vid domstol på den ort där egendomen är belägen. Polismyndighet och annan vederbörande myndighet är ålagda att övervaka att avsedda bulvanförhållanden inte förekommer.

men är underkastad stadgade inskränkningar så att han huvudsakligen för dennes räkning uppträder som ägare (bulvan), skall landskapsregeringen, om inte egendomen inom sex månader överläts till någon som är berättigad att äga densamma, förordna att den skall säljas på offentlig auktion. Om någon på grund av lego- eller annat avtal såsom bulvan för annans räkning besitter fast egendom, skall landskapsregeringen omedelbart vidta åtgärder för vräkning av innehavaren.

Det åligger enligt JfL 13 § polismyndighet och annan vederbörande myndighet att övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besittes i strid med lagens bestämmelser. Enligt 15 § landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd är Ålands polismyndighet, landskapsregeringen, kommunstyrelserna och andra behöriga myndigheter skyldiga att övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besittes i strid med bestämmelserna i lag eller villkor i landskapsregeringens beslut om beviljande av jordförvärvstillstånd. De ovannämnda myndigheterna uppfattas således som tillsynsmyndigheter och de har rätt att i förhållande till den som beviljats jordförvärvstillstånd granska att villkor som intagits i tillståndsbeslutet följs. Innehavaren av tillstånd är härvid skyldig enligt JfL 15 § att visa att villkoren följs. Detta kan i praktiken innefatta åtgärder som kommer in på området för det privatliv och den hemfrid som skyddas i GL 10.1 §.

Besvär som föranleds av landskapsregeringens beslut i jordförvärvsärenden anförs enligt Sjl 25.2 § hos högsta förvaltningsdomstolen. Över ändamålsenligheten av landskapsregeringens beslut med stöd av jordförvärvslagen får besvär inte anföras. Denna avgränsning etableras i JfL 16 § och betyder att besvär endast kan anföras på laglighetsgrunder. Det är uppenbart med stöd av det relativt stora antal besvär till högsta förvaltningsdomstolen att parterna som nekats jordförvärvstillstånd anfört sådana skäl för sina besvär som högsta förvaltningsdomstolen tolkat som ändamålsenlighetsgrunder.<sup>141</sup> Utöver hänvisning till otillräckliga laglighetsgrunder har nämligen avslag från HFD vanligtvis även innehållit kommentar om att ändamålsenlighetsgrunder inte kan prövas av högsta förvaltningsdomstolen. En standardformulering som använts konstaterar följande: "Landskapsstyrelsen har förkastat ansökningen inom gränserna för den landskapsstyrelsen tillkommande prövningsrätten. Därför och då det överklagade beslutets ändamålsenlighet, med iakttagande av i 16 § den sistnämnda lagen, inte kan dragas under högsta förvaltningsdomstolens prövning, torde högsta förvaltningsdomstolen, med ogillande av besvären, låta bero vid det slut, till vilket landskapsstyrelsen i målet kommit."<sup>142</sup> Formuleringen tyder på att landskapsregeringen tidigare haft ett relativt omfattande prövningsutrymme, men detta prövningsutrymme har blivit mycket snävare till

<sup>141</sup> Bl.a. HFD 1985-A-II (notiser; 1158/39/85); HFD 1.3.1993, liggare 603, diariern 1973/1/92; HFD 2.11.1994, liggare 5308, diariern 2710/1/94; HFD 2.11.1994, liggare 5307, diariern 2735/1/94; HFD 1.6.1995, liggare 2381, diariern 83/1/93; HFD 1.6.1995, liggare 2383, diariern 4866/1/93; HFD 10.1.1997, liggare 10, diariern 4607/1/95; HFD 4.4.1997, liggare nr 773, diariern 3535/1/96; HFD 13.1.2000, liggare 25, diariern 1154/1/99; HFD 5.7.2001, liggare 1576, diariern 3653/1/00; HFD 3.10.2001, liggare 2384, diariern 229/1/01.

<sup>142</sup> HFD 29.5.1995, liggare 2332, diariern 3372/1/94.

följd av stiftandet av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.<sup>143</sup>

Tabell 2: Beviljade och avslagna ansökningar om tillstånd för jordförvärv åren 1994–99.<sup>144</sup>

	Beviljade tillstånd					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Finska medborgare	27 <sup>145</sup>	33 <sup>146</sup>	31 <sup>147</sup>	54 <sup>148</sup>	38 <sup>149</sup>	38 <sup>150</sup>
Utländska medborgare	35 <sup>151</sup>	28 <sup>152</sup>	29 <sup>153</sup>	37 <sup>154</sup>	59 <sup>155</sup>	50
Statslösa	..	..	..	1	..	..
Finska sammanslutningar	64 <sup>156</sup>	58 <sup>157</sup>	40 <sup>158</sup>	..	..	..
Utländska sammanslutningar	-	-	-	..	..	..
Sammanslutningar totalt	64	58	40	76 <sup>159</sup>	84 <sup>160</sup>	37 <sup>161</sup>
TOTALT	126	119	100	168	181	125

<sup>143</sup> Landskapsregeringens prövningsutrymme har också föranlett en viss kritik bl.a. från kommunalt håll. Se Ålands landskapsstyrelses brev av den 18.5.2004 (Dnr K12/01/1/3) till Eckerö kommun angående landskapsstyrelsens tillämpning av jordförvärvslagen. I brevet verkar landskapsregeringen utgå bl.a. ifrån att det i JfL 2.1 § och i 12.1 § landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd erkänns en fri prövningsrätt för landskapsregeringen i beslutsfattandet angående jordförvärvsrätt.

<sup>144</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 1994–1999. Redovisningen av antalet beslut i jordförvärvsärenden i landskapsstyrelsens berättelse har upphört från och med år 2000.

<sup>145</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>146</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>147</sup> Alla gällde ägande.

<sup>148</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>149</sup> Alla gällde ägande.

<sup>150</sup> Av dessa gällde två legoavtal, övriga ägande.

<sup>151</sup> Av dessa ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>152</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>153</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>154</sup> Av dessa gällde ett legoavtal, övriga ägande.

<sup>155</sup> Av dessa gällde fyra legoavtal, övriga ägande.

<sup>156</sup> Av dessa gällde 17 legoavtal, övriga ägande.

<sup>157</sup> Av dessa gällde nio legoavtal, övriga ägande.

<sup>158</sup> Av dessa gällde fem legoavtal, övriga ägande.

<sup>159</sup> Av dessa gällde elva legoavtal, övriga ägande.

<sup>160</sup> Av dessa gällde sex legoavtal, övriga ägande.

<sup>161</sup> Av dessa gällde sju legoavtal, övriga ägande.

## Avslagna ansökningar

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Finska medborgare	19	8	9	15	18	11
Utländska medborgare	26	7	5	8	10	10
Statslösa	-	-	-	-	-	-
Finska sammanslutningar	-	-	-	..	-	..
Utländska sammanslutningar	1	-	-	..	-	..
Sammanslutningar totalt	1	-	-	1	-	1
TOTALT	46	15	14	24	28	22

Tillstånd för förvärv av fast egendom för fysiska personer har huvudsakligen beviljats för rekreation och fast bosättning, medan juridiska personers förvärv i allmänhet varit förenade med näringsverksamhet.

## 7.6.2. Beslutsfattande med avseende på näringsrätt

Enligt 11 § Sjl kan rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring<sup>162</sup> för den som inte har hembygdsrätt inskränkas genom landskapslag. En sådan landskapslag får ändå inte inskränka rätten för den som är bosatt i landskapet att idka sådan näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn<sup>163</sup> och utan begagnande av affärslokal, kontor eller något annat särskilt driftsställe. I jämförelse med äganderättsinskränkningarna, vilka har sin rot i Ålandsöverenskommelsen, är inskränkningarna i näringsrätten inte grundade i Ålandsöverenskommelsen utan infördes på åtgärd av riksdagen i 1951 års självstyrelselag. Därmed åtnjuter inskränkningarna i näringsrätten på Åland inte samma folkrättsliga skydd som inskränkningarna i äganderätten. Inskränkningarna i näringsrätten utgör dock undantag till den näringsfrihet som tryggas genom GL 18.1 §. Dessa inskränkningar är också problematiska i ett EG-rättsligt avseende genom att de som utgångspunkt inte är förenliga med de fyra friheterna och framför allt inte med etableringsrätten. Detta problem har dock reglerats genom artikel 1 i Ålandsprotokollet (se avsnitt 6.5.1. ovan).<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Av regeringens proposition (RP 73/1990, s. 41) framgår att formuleringen "yrke som näring" omfattar yrkesutövning som självständig företagare, men inte yrkesutövning av den som står i anställningsförhållande. Den åländska näringsutövningslagens (47/1996) 2 § definierar näringsutövning som sådan fortsatt verksamhet som avser ekonomiskt förvärv och som är självständig, förenlig med god sed och tillåten i lag.

<sup>163</sup> Med omyndiga barn avses även omyndiga adoptivbarn.

<sup>164</sup> Lagen innehåller också vissa bestämmelser om bedrivande av näring ombord på fartyg som är registrerade i landskapet och som huvudsakligen färdas i internationell trafik. Enligt 1 § 3 mom. av sagda landskapslag skall den som

Närmare bestämmelser om inskränkningarna i näringsrätten ingår i landskapslagen om rätt att utöva näring (47/1996) som reglerar rätten att utöva näring i landskapet Åland.<sup>165</sup> Denna landskapslag särskiljer mellan näringsrätt med stöd av lag och beviljad näringsrätt.

Rätt att utöva rörelse eller yrke som näring i landskapet har enligt näringsutövningslagens 3.1 § myndiga fysiska personer som inte är försatta i konkurs och som har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år.<sup>166</sup> Hembygdsrätt är med andra ord inte en absolut förutsättning för rätten för fysiska personer att utan tillstånd utöva näring i landskapet. Även den som varit utan avbrott bosatt i landskapet under minst fem år har med stöd av lag rätt att utöva näring i landskapet.

Näringsrätt kan enligt landskapslagen också beviljas av landskapsregeringen. Ärenden som avser näringstillstånd handläggs vid kansliavdelningens allmänna byrå och dess administrativa enhet (se avsnitt 7.5. ovan). Handläggningstiden är mellan en och två månader lång, och till ärendets beredning hör att ett utlåtande inhämtas av Ålands handelskammare. Beslutet om beviljande av näringsrätt fattas inom landskapsregeringen, men nivån för beslutsfattande kan variera med avseende på vem det är inom landskapsregeringen som fattar beslutet (se avsnitt 7.4.1. ovan). Mera komplicerade och tolkningsbara fall och fall som leder till avslag av ansökan tenderar att avgöras vid pleniföredragning,<sup>167</sup> i synnerhet där hänsyn tas

utövar näring på ett sådant fartyg vara myndig och inte vara försatt i konkurs. Den som inleder näringsutövning på ett sådant fartyg skall anmäla detta till landskapsstyrelsen innan verksamheten inleds (1 § 4 mom.).

<sup>165</sup> Vad som skall avses med begreppet "näring" definierades av lagtinget i anslutning till behandlingen av landskapsstyrelsens framställning om den gällande näringsutövningslagen (Ls. framst. 40/93-94). Definitionen av näringsutövning är strikt näringsrättslig och kan därför till vissa delar avvika från den skatterättsliga definitionen av begreppet näringsutövning. Verksamheten skall rikta sig till tredje person och vara självständig, d.v.s. näringsidkaren skall handla för egen räkning och på eget ansvar. Vidare skall verksamheten vara laglig på ett objektivt sätt (verksamheten i sig skall således inte vara lagstridig). Verksamheten skall vara fortlöpande och slutligt avse ekonomiskt förvärv. Även sådan verksamhet som erbjuder tjänster till s.k. självkostnadspris bör således anses som näringsutövning.

<sup>166</sup> Om omyndigas rätt att utöva näring i vissa fall stadgas i rikslagsstiftningen. Kvalifikationen "utan avbrott" verkar åtminstone i ljuset av HFD 2002:92 tolkas tämligen strikt (se avsnitt 2.2.2. ovan). Fallet gällde dock hembygdsrätt.

<sup>167</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, protokoll nr 10 fört vid pleniföredragning 31.12.2004, ärende Nr 18 (K12/04/5/537): "Bordläggning 16.12.2004, Chips Abp:s, Mariehamn, ansökan om en modifiering till bolagets nu gällande tillstånd avseende rätt att utöva näring så att tillståndet gäller även under förutsättning att minst hälften av styrelsemedlemmarna har åländsk hembygdsrätt. Konstaterades att ärendet vid enskild föredragning 14.12.2004 med hänvisning till 10b § mom. 1 punkt 6 landskapslag om Ålands landskapsstyrelse överförts till beslutsfattande i plenum. Beslöt bifalla ansökan på villkor att de personliga ersättarna för de ordinarie styrelsemedlemmarna med åländsk hembygdsrätt även innehar hembygdsrätt samt på villkor att bolaget tillförs värdefull kompetens. Sökandebolaget bör inom januari 2005 inlämna en redogörelse över bolagsstämmans val av styrelsemedlemmar. Som motivering anförs att nu gällande tillstånd förutsätter att majoriteten av styrelsemedlemmarna har åländsk hembygdsrätt och att en modifiering av gällande tillstånd möjliggör en mindre ändring av styrelsesammansättningen vid den kommande extra stämman 12.1.2005 vad gäller andelen ålänningar, utan att villkoren i bolagets näringstillstånd samtidigt överträds. Beslutet är grundat på 4 § 1 mom. landskapslagen om rätt att utöva näring (47/1996) och principdokument 23.12.1999 del 1 punkt B." I landskapsregeringens sammanträde deltog ledamöterna R.N., J.S., T.M. och L.S. Ledamöterna K.A och G.M.L. Som ordförande fungerade lantrådet, som föredragande vicelantrådet och som protokollförare administrationschefen. Ansökan och beslutet om näringsrätt gällde i detta fall fortlöpande näringsutövning. I den senare allmänna debatten beträffande ovannämnda fall och beträffande beslut om näringsrätt

till den åländska språk- och samhällsbalansen, medan mera reguljära fall avgörs vid enskild föredragning av en landskapsregeringsledamot på föredragning av kanslichefen eller administrationschefen vid kansliavdelningens administrativa enhet.<sup>168</sup> Förfarandet betyder att beslut med avseende på denna sär rättighet kan fattas på högsta politiska nivå inom den verkställande makten. I jämförelse med besluten om hembygdsrätt och jordförvärvsrätt förefaller det som om besluten om näringsrätt i praktiken fattades på en något högre och mera politisk nivå, även om regelverket även för näringsrättens del ger möjligheter till beslutsfattande vid tjänstemannaföredragning.

Tabell 3: Ansökningar om rätt att idka näring på Åland åren 1994–2003.

År	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Beviljade ansökningar	104	62	53	97	91	154
Permanent näringsrätt	48	30	16	29	29	20
Tillfällig näringsrätt	56	32	37	68	62	134
Avslagna ansökningar	1	4	1	3	1	1

År	2000	2001	2002	2003
Beviljade ansökningar	176	150	142	175
Permanent näringsrätt	36	45	26	49
Tillfällig näringsrätt	140	105	116	126
Avslagna ansökningar	-	1	1	3

Vid prövning av ansökningar om näringsrätt utgår landskapsregeringen, med stöd av protokoll 2 till fördraget om Norges, Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning till Europeiska unionen 1994 (det s.k. Ålandsprotokollet),<sup>169</sup> Sjl 11 § och

för Ålandsbanken och tidningen Nya Åland har det i själva verket gjorts gällande att landskapsregeringen i sitt beslutsfattande frångått det ovannämnda principdokumentets föreskrifter.

<sup>168</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, protokoll nr 19 fört vid enskild föredragning 14.7.2004, ärende nr 118 (K12/04/5/311): "Protan Oy:s, Åbo, ansökan om rätt att utöva näring avseende läggning av nytt vattentak på Bollhalla under tiden 20.7.–30.9.2004. Besluts med hänvisning till 4 § 3 mom. landskapslagen om rätt att utöva näring (47/96) bifalla ansökan. Tillståndet gäller på villkor att lokal arbetskraft anlitas i mån av möjlighet och att verksamheten bedrivs på svenska." Ansökan och beslutet om rätten att utöva näring gällde i detta fall temporär näringsutövning.

<sup>169</sup> Näringsutskottet har i sitt betänkande nr 13a/1993–94 med anledning av landskapsstyrelsen framställning om landskapslagen om rätt att utöva näring (Ls. framst. 40/1993–94) konstaterat att den s.k. Stand Still-bestämmelsen, enligt vilken enbart sådana inskränkningar i etableringsrätten vilka tillkommit före den 1 januari 1994 är möjliga, torde tolkas så att några ytterligare inskränkningar till förmån för i landskapet bosatta inte får företas efter nämnda

landskapslagen om rätt att utöva näring, från det åländska nationalitetsskyddet och principen om att näringsutövningen skall handhas av lokalbefolkningen. Landskapsstyrelsen antog den 23 december 1999 principer för behandling och tillståndsgivning gällande näringsutövning, etableringsrätt och rätt att tillhandhålla tjänster på Åland för fysiska personer som saknar hembygdsrätt eller som inte varit fast bosatta på Åland i fem år samt för juridiska personer.<sup>170</sup> Det att man genom landskapsregeringen antagit principer för förvaltningsverksamhet inom detta grundrättsområde kan, bl.a. med hänvisning till Sjl 21.1 § (se avsnitt 7.3.2.1. ovan), vara problematiskt. Enligt självstyrelselagens bestämmelse borde nämligen genom landskapslag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag.

Myndiga fysiska personer som inte är försatta i konkurs men saknar hembygdsrätt och inte utan avbrott varit bosatta under minst fem år<sup>171</sup> samt juridiska personer<sup>172</sup> kan av landskapsregeringen, då skäl därtill föreligger och efter prövning i varje enskilt fall, beviljas rätt att utöva näring. Dock kan juridiska personer som har hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år inte utan särskilda skäl förvägras näringsrätt. Näringsrätten är således förknippad till det så kallade nationalitetsskydd som Ålandsöverenskommelsen kan anses ge uttryck för och som grundas i den gällande självstyrelselagen.<sup>173</sup> Närings-

datum. Sådana ändringar som mildrar inskränkningar som gällde den 1 januari 1994 och som därigenom öppnar större möjligheter för övriga EU-medborgare och juridiska personer att etablera sig i landskapet får däremot anses förenliga med protokollet. Med anledning av detta ställningstagande har landskapsstyrelsen förtydligt principdokumentet 19.5.1994 gällande behandling och tillståndsgivning avseende näringsutövning, etableringsrätt och rätt att tillhandhålla tjänster på Åland.

<sup>170</sup> Landskapsstyrelsens beslut nr 67/23.12.1999 (Dnr K10/99/1/57).

<sup>171</sup> Enligt landskapsregeringens principer fäster man vikt vid följande kriterier vid prövningen av fortlöpande (permanent) näringsrätt för enskilda (fysiska) personer: a) att sökanden är fast bosatt på Åland; b) att näringsverksamheten (t.ex. tillhandhållandet av tjänster, förädlingen eller tillverkningen av produkten, tillverkningen och dyl.) utförs på Åland; c) att lokala resurser (exempelvis lokal arbetskraft, lokala tjänster och lokala råvaror) används, samt d) att en fysisk lokalisering till Åland i form av exempelvis produktionsanläggning, fabrik, kontor, butik, lager eller någon annan central funktion för näringsutövningen finns.

<sup>172</sup> Enligt landskapsregeringens principer fäster man vikt vid följande kriterier vid prövningen av näringsrätt för juridiska personer: a) att som huvudregel minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år; b) att ovannämnda styrelsemedlemmar respektive bolagsmän har anknytning till bolaget, exempelvis i form av branschkunedom eller annan för bolaget viktig sakkunskap; c) att bolaget har hemort på Åland; d) att bolaget fysiskt är lokaliserat till Åland i form av exempelvis produktionsanläggning, fabrik, lager eller annan för näringsutövaren central funktion; e) att lokala resurser, exempelvis lokal arbetskraft, lokala tjänster och lokala råvaror används i verksamheten, samt f) att betydande förädling av varor och tjänster sker lokalt på Åland.

<sup>173</sup> Det åländska nationalitetsskyddet har i detta sammanhang ansetts kunna berättiga undantag från de principer om beviljande av näringsrätt som landskapsregeringen uppställt. Även för det fall att den sökta näringsutövningen kan anses uppfylla i principerna nämnda krav bör tillstånd enligt dessa principer förvägras ifall den tilltänkta verksamheten på annat sätt kan anses stå i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet, t.ex. genom att hota språkbalansen eller genom att äventyra en fungerande, konkurrensriktad marknad eller näringsgren. På motsvarande sätt kan tillstånd förvägras om ingen egentlig verksamhet bedrivs på Åland. Vid beviljande av tillstånd kan landskapsstyrelsen föga till tillståndet villkor för att upprätthålla nationalitetsskyddet.

rätten kan beviljas för viss tid och på villkor som landskapsregeringen anser nödvändiga.<sup>174</sup> Landskapslagen om rätt att utöva näring saknar bestämmelser om ändringssökande, men eftersom landskapsregeringen är den beslutande myndigheten tillämpas på ändringssökandet SjL 25.2 §, enligt vilken besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär på ändamålsenlighetsgrunder är således inte tillåtna.

Ett inom byggnadsbranschen verksamt aktiebolag, som saknade hemort i landskapet Åland, hade utan att utverka i [4 § landskapslagen om rätt att idka näring i landskapet Åland] avsett tillstånd uppfört ett monteringsfärdigt hus för sin verkställande direktör på ett av denne arrenderat område i landskapet. Bolaget ansågs olagligen ha idkat näring i landskapet.<sup>175</sup>

Ålands landskapsstyrelse hade den 1.7.1997 avslagit en ansökan från bolaget Multi Crystal Ab att idka näring i landskapet med glas, kristall och porslin eftersom bolaget inte hade sin hemort på Åland och då bolagets styrelsemedlemmar saknade åländsk hembygdsrätt. Enligt HFD kan landskapstyrelsen enligt 4 § 1 mom. landskapslagen om rätt att utöva näring, då skäl föreligger och efter prövning i varje enskilt fall, bevilja också juridiska personer rätt att utöva näring i landskapet Åland. På grund av lagens 4 § 2 mom. kan juridiska personer som har hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har åländsk hembygdsrätt eller utan avbrott varit bosatta i landskapet under minst fem år inte utan särskilda skäl förvägras näringsrätt. Enligt utdrag ur handelsregistret hade bolaget registrerats i handelsregistret den 23.4.1997 och dess hemort var Mariehamn. Enligt högsta förvaltningsdomstolen uppfyllde bolaget dock inte för dess samtliga styrelsemedlemmars del de i landskapslagen stadgade förutsättningarna. Då landskapsstyrelsen hade inom gränserna för den landskapsstyrelsen tillkommande prövningsrätten kunnat avslå bolagets ansökan och då det överklagade beslutets ändamålsenlighet med beaktande av stadgandet i 25 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland inte kunde dras under högsta förvaltningsdomstolens prövning, förkastade högsta förvaltningsdomstolen besvären.<sup>176</sup>

Så kallad självförsörjning kräver enligt SjL 11 § inte näringsrätt. Utan hinder av ovannämnda stadganden har enligt lag var och en rätt att i landskapet utöva näring utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan att använda affärslokal, kontor eller något annat driftsställe. Var och en har enligt 6 § landskapslagen om rätt att utöva näring också rätt att idka fiske och jordbruk.<sup>177</sup>

<sup>174</sup> Enligt landskapsregeringens principer beviljas tillfällig näringsrätt framom permanent. Vid beviljande av s.k. tillfälliga tillstånd kan landskapsregeringen frångå kraven om hemort, styrelsens och bolagsmännens sammansättning, lokal etablering och anlitandet av lokal arbetskraft om det med beaktande av det allmänna samhällsintresset (näringsutövare, beställare, konsumenter, löntagare m.fl.) kan anses påkallat.

<sup>175</sup> HD 1971-II-19.

<sup>176</sup> HFD 22.12.1999, liggare 4204, diariernr 2388/1/97. Enligt uppgift från högsta förvaltningsdomstolen (december 2001) är detta avgörande det enda avgörandet av domstolen som avser besvär angående rätt att idka näring på Åland sedan ikraftträdandet av 1991 års självstyrelselag för Åland.

<sup>177</sup> Stadgandet om envars rätt till fiske och jordbruk i 6 § är inte uttryckligen begränsat till sådant fiske eller jordbruk som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn. I RP 73/1990 fastslås ändå att trålfiske som utövas med hjälp av andra än familjemedlemmar kan göras tillståndspliktigt eller underställas vissa villkor genom landskapslag.

Landskapslagens bestämmelser om näringsrätt gäller även för näringsidkare som inrättar en avdelning eller filial på Åland eller som utan att inrätta en egen avdelning eller filial i landskapet utsträcker sin näringsverksamhet till landskapet så att en vara eller tjänst mot ersättning säljs till konsumenter eller till en väsentlig del produceras i landskapet.

Landskapslagen om rätt att utöva näring innehåller också vissa bestämmelser om reglementering av näringar i landskapet. Genom landskapslag kan fastställas en skyldighet att ansöka om tillstånd hos landskapsregeringen för utövande av viss näring.<sup>178</sup> Genom landskapsförordning kan fastställas en skyldighet att göra anmälan innan utövande av en viss näring inleds.<sup>179</sup> Landskapslagen ger också landskapsregeringen rätt att fastställa särskilda bestämmelser för utövande av en viss näring.

Enligt landskapslagens 12 § är en näringsidkare skyldig att se till att de varor som han säljer har tydliga anvisningar om varans användning och funktion. Anvisningarna skall vara skrivna på svenska eller framställda i bild.<sup>180</sup> Skäliga kostnader som föranleds av denna skyldighet skall ersättas med medel som beviljats genom anslag i landskapets budget.

Landskapslagen om rätt att utöva näring uppställer även sanktioner för verksamhet som bryter mot lagen. Den som utövar näring utan näringsrätt eller tillstånd, utövar näring utan att ha gjort stadgad anmälan, utövar näring i strid med särskilda bestämmelser eller utövar näring ombord på fartyg utan att uppfylla sin anmälningsplikt samt den som inte fullgör sin skyldighet under lagens 12 § (se ovan) skall för brott mot bestämmelserna om rätt att utöva näring dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

<sup>178</sup> Se t.ex. landskapslagen om resebyråer (56/1975), landskapslagen om tillämning i landskapet Åland av riksförfattningar om explosionsfarliga ämnen (61/1995), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av alkohollagen (92/1995).

<sup>179</sup> Se landskapsförordningen om inkvarterings- och trakteringsverksamhet (49/1996) och landskapsförordningen om fastighetsmäklare (48/1996). Ätminstone med avseende på den sistnämnda landskapsförordningen, som innehåller krav på fastighetsmäklarprov och registrering och därtill i 21 § en straffbestämmelse, kan man fråga sig om förordningsnivå alls är rätt regleringsnivå. De villkor som uppställs för fastighetsförmedlingsnäringsutövare utgör nämligen till sin karaktär ett tillstånd och borde därför föreskrivas i lag. Dessutom kan straffstadganden med hänvisning till den straffrättsliga legalitetsprincipen i GL 8 § inte meddelas i förordning, vilket skett i fastighetsmäklarförordningen och också i landskapsförordningen om inkvarterings- och trakteringsverksamhet.

<sup>180</sup> En sådan skyldighet föreligger enligt landskapslagen inte om det är uppenbart att upplysningarna om varans användning eller funktion inte behövs eller om det kan anses skäligt att köparen nöjer sig med muntliga anvisningar. I sistnämnda fall är näringsutövaren skyldig att ge de anvisningar som behövs. Bestämmelserna om anvisningar om varans användning och funktion tillämpas inte på näringar som avses i SjL 27 § och SjL 29 §.

## 7.7. LANDSKAPET SOM ETT OFFENTLIGT SAMFUND MED JURIDISKT ANSVAR

## 7.7.1. Landskapsregeringen som utövare av rättssubjektivitet och rättshandlingsförmåga

Landskapet Åland utövar offentlig makt som med hänvisning till ovanstående redogörelse för landskapsstyrelsens organisation och beslutsfattande täcker ett brett fält av olika samhällsfunktioner. Samtidigt uppfattas landskapet som ett separat offentligt samfund. Landskapet utgör därmed ett separat rättssubjekt med rättshandlingsförmåga. Utöver utövning av offentlig makt kan landskapet Åland med stöd av denna rättshandlingsförmåga kära och svara i eget namn inför allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar samt andra domstolar, ingå avtal och andra förbindelser och rättshandlingar samt disponera över olika rättigheter och skyldigheter. Med stöd av rättssubjektiviteten kan landskapet Åland i sitt eget namn bl.a. äga fast egendom. Detta karaktärsdrag drar en juridiskt relevant skiljelinje mellan landskapet Åland å ena sidan och andra offentliga samfund, såsom staten, kommunerna på Åland och i riket samt kyrkan och dess församlingar å andra sidan. Dessa senare nämnda utgör nämligen också separata rättssubjekt med var sin egen förmögenhetsmassa.

En portalbestämmelse i detta avseende ingår i ÅLSL 2.1 §, enligt vilken det ankommer på landskapsregeringen att bevaka landskapets rätt och bästa. Landskapslagen om landskapets finansförvaltning (43/1971) utgår för sin del från föreställningen om landskapsregeringen som det centrala organet för förvaltandet av landskapets finanser och egendomsmassa. I landskapet har landskapsregeringen en allmän rätt att företräda landskapet inom ramen för sina lagstadgade befogenheter. Detta framgår bland annat av 2.2 § tjänstemannalagen för landskapet Åland enligt vilken landskapet företräds av landskapsregeringen i tjänstemannarättsliga angelägenheter om inte annat följer av särskilda bestämmelser. Chefen för landskapsregeringens kansliavdelning har med stöd av ÅLAF 6.6 § behörighet att på landskapsregeringens vägnar ta emot delgivningar, t.ex. stämningar i civila mål. Självstyrelselagen eller landskapslagstiftningen innehåller dock inte någon uttrycklig bestämmelse om att landskapsregeringen kärar och svarar i landskapet Ålands namn och företräder landskapet i olika rättshandlingar, men detta antyds i olika sammanhang på olika sätt.

Även om landskapsregeringen företräder landskapet Åland i rättshandlingar betyder detta inte att landskapsregeringen i varje förekommande fall undertecknar kontrakt eller disponerar över andra rättsliga förhållanden. Rätten att teckna landskapets namn har inom landskapsregeringens allmänna förvaltning delegerats till tjänstemän. I landskapslagstiftningen har även andra myndigheter i landskapet medgivits rättshandlingsförmåga av begränsat slag som kan variera

från fall till fall (se avsnitt 8.1. nedan). Vissa exempel på dylik begränsad rättssubjektivitet kan framföras i detta sammanhang. Enligt 14 § 10 punkten landskapslagen om Posten på Åland (ÅFS 39/1992) skall Postens styrelse kära och svara i ärenden rörande Posten samt bevaka Postens intresse vid domstolar, hos andra myndigheter och vid förrättningar, om inte landskapsregeringen beslutar annat. Landskapet Ålands pensionsfond kan enligt 13 § landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond (ÅFS 71/1995) förvärva rättigheter, ingå förbindelser samt vara part vid domstolar och andra myndigheter i ärenden rörande fonden, om inte landskapsregeringen beslutar annat. Direktionerna i de skolor i landskapet som sköter om utbildning efter grundskolan har en begränsad rättshandlingsförmåga enligt 44 § landskapslagen om utbildning efter grundskolan (ÅFS 52/1997). Direktionerna kan inom ramen för skolans ordinarie verksamhet sluta avtal i enlighet med vad landskapsregeringen beslutar. Landskapsregeringen har alltså åtminstone i vissa fall rätt att bestämma gränserna för underlydande myndigheters rättshandlingsförmåga, vilket antyder att landskapsregeringen utövar en "ursprunglig" och "full" rättshandlingsförmåga för landskapet Ålands del.

De offentliga samfunden och deras myndigheter handhar främst olika typer av offentlig maktutövning inom givna befogenhetsgränser. Vid vardaglig förvaltningsverksamhet blir myndigheter och genom dem även offentliga samfund delaktiga i privaträttsliga rättsförhållanden. I samband med dessa rättsförhållanden utövar en myndighet inte offentlig makt utan myndigheten fungerar under samma rättsliga villkor som de privata rättssubjekten. Landskapet (och givetvis även de åländska kommunerna skilt för sig) kan vara föremål för privaträttsliga rättigheter och skyldigheter bland annat i egenskap av arbetsgivare, hyresvärd eller ägare av fast egendom. Offentligrättsliga subjekt är lika bundna som privaträttsliga subjekt av dylika privaträttsliga rättigheter och skyldigheter. Landskapets och kommunernas avtalsenliga betalningsförpliktelser skall uppfyllas oberoende av om medel har budgeterats för ändamålet (se avsnitt 4.4.3.3.2. ovan).

I ett avtalsförhållande kan en myndighet inte ensidigt utnyttja sin offentliga makt för att avsvära sig avtalsrättsliga åtaganden eller utöka motpartens avtalsrättsliga ansvar. En myndighet kan i allmänhet inte hänvisa till brister i myndighetens interna beslutsfattande om motparten är i god tro.<sup>181</sup> Även om myndigheten är part i ett privaträttsligt rättsförhållande är myndigheten fortfarande föremål för de offentligrättsliga normer som reglerar t.ex. förvaltningsförfarandet inom myndigheten och myndighetens egna befogenheter. Till exempel vid ett fastighetsköp skall landskapsregeringen (eller en åländsk kommun) således efterleva sina offentligrättsliga befogenheter och följa de förfarandebestämmel-

<sup>181</sup> I rättspraxis har bland annat slagits fast att ett av en kommun ingånget intentionsavtal gällande köp av aktier i ett bolag är bindande även om kommunfullmäktige inte hade beviljat anslag för ändamålet (HD 1996:7). Se även Mänpää 2003, s. 507.

ser som lagstiftningen uppställer, även om de ibland försätter det offentliga samfundet i en ofördelaktigare situation jämfört med en privat part. En offentlig-rättslig juridisk person kan även vara part i ett civilt tvistemål, men en eventuell tvist är då en följd av ett privaträttsligt rättsförhållande (till exempel ett köpeavtal).

Med avseende på lagstiftningsbehörigheten hör de privaträttsliga angelägenheterna främst till rikets behörighet enligt Sjl 27 § 41 punkten. Eftersom civila tvistemål är förknippade med privaträttsliga yrkanden är de rättsnormer som tillämpas i dessa mål därför oftast att hänföra till rikets behörighet. Ett offentligrättsligt subjekt åtnjuter ingen särställning som skulle skilja sig från privaträttsliga subjekt i samband med behandlingen av civila tvistemål vid de allmänna domstolarna. De allmänna domstolarna i Finland behandlar civila tvistemål, men även vissa specialdomstolar handlägger mål som närmast är att likna vid civilrättsliga tvistemål (se avsnitt 9.2.4. nedan).

Självstyrelselagen utgår från särskilda bestämmelser enbart om besvär över beslut i förvaltningsangelägenheter medan övriga frågor om rättskipning faller inom rikets behörighet. Inom ramen för ett normalt civilt tvisteförfarande skiljer sig landskapets och kommunernas ställning därför inte från förhållandena i riket. Landskapet och kommunerna på Åland kan bli parter i ett tvistemål genom att talan väcks i form av en skriftlig stämningansökan som i enlighet med rättegångsbalkens 5:1 § tillställs tingsrättens kansli.<sup>182</sup>

Landskapet och de åländska kommunerna är i egenskap av offentliga samfund inte endast civilrättsligt utan också straffrättsligt ansvariga. I samband med revideringen av strafflagen i mitten av 1990-talet infördes i SL 9 kapitel ett straffrättsligt ansvar även för juridiska personer i form av samfundsbot. Det straffrättsliga ansvaret omfattar offentligrättsliga rättssubjekt och även landskapet och kommunerna på Åland faller inom ramen för detta straffrättsliga ansvar för juridiska personer.<sup>183</sup> Enligt SL 9:1 § inbegriper detta straffrättsliga ansvar för offentligrättsliga personer dock inte brott som har begåtts vid utövandet av offentlig makt.

Juridiska personers straffrättsliga ansvar infördes främst på grund av att enbart individuellt straffansvar ansågs vara otillräckligt inom vissa områden. Juridiska personer kan dömas till straff för brott om vilka så särskilt stadgas i strafflagen. Hit hör bland annat givande av muta, bidragsbedrägeri, häleri och

<sup>182</sup> Se t.ex. HD 1984-II-221: En fotgängare hade skadats då han halkade på en osandad gångväg, som hörde till en allmän landsväg. Han stämde landskapet Åland för olyckan i Ålands häradsrätt, där han förlorade målet, men efter besvär till Åbo hovrätt utdömdes skadestånd. HD ansåg att "landskapet Åland var såsom väghållare enligt 11 § 2 mom. 5 och 7 punkten landskapslagen om allmänna vägar i landskapet Åland skyldigt att hålla gångvägen i sådant skick, att den utan fara kunde användas av fotgängare. Med beaktande av tidpunkten för olyckan och väderleksförhållandena kunde landskapet dock inte hållas ansvarigt för olyckan." Hovrättens dom upphävdes, käromålet förkastades och landskapet Åland befriades från all ersättningskyldighet.

<sup>183</sup> RP 95/1993 rd, s. 28.

miljöförstöring.<sup>184</sup> För att samfundsboten skall aktualiseras måste ett konkret brott ha begåtts inom ramen för en juridisk person. Juridiska personer anses inte själva som gärningsmän, d.v.s. det är alltid den fysiska personen som är gärningsman.<sup>185</sup> Samfundsbot är möjlig också i de fall där någon enskild gärningsman inte kan utpekas.

#### 7.7.2. Offentligt samfunds skadeståndsansvar vid landskapets verksamhet

Offentliga samfund är enligt skadeståndslagens (FFS 412/1974) 3:2.1 § skyldiga att ersätta skada som orsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Samma skadeståndsskyldighet åligger annat samfund som på grund av lag, förordning eller bemyndigande i lag handhar offentlig uppgift, vilket utvidgar skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning till den så kallade medelbara offentliga förvaltningen (se avsnitt 8.6. nedan). Den i skadeståndslagens 3:2.2 § etablerade standardklausulen begränsar dock ansvaret genom att stipulera att sådant ansvar föreligger för samfundet endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften. För individen formuleras skadeståndsmöjligheten i GL 118.3 § egentligen som en individuell rättighet i och med att var och en som har lidit skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att kräva skadestånd av det offentliga samfundet. Skadeståndslagens bestämmelser om offentligt samfunds skadeståndsansvar bör således uppfattas som en av grundlagen förutsatt närmare definition av grundlagsbestämmelsen.

Felet eller försummelsen vid myndighetsutövningen kan härledas från myndigheters olika ingrepp i enskildas rättigheter, fördel eller skyldigheter med stöd av offentliga maktbefogenheter. Vanligtvis är det fråga om förvaltningsåtgärder eller förvaltningsbeslut men även olika former av kontroll- och rådgivningsverksamheter kan komma i fråga. Definitionen av vad som utgör myndighetsutövning enligt skadeståndslagen har fått en relativt vid tolkning i rättspraxis.

Bland annat utfärdande av registerutdrag,<sup>186</sup> beslut om byggnadstillstånd<sup>187</sup> samt anhängiggörandet av brottsanmälan och avstängning från tjänst<sup>188</sup> har räknats till myndighetsutövning. I rättspraxis har bland annat underhåll av väg ansetts falla utanför myndighetsutövning.<sup>189</sup>

<sup>184</sup> Frände 2003, s. 128.

<sup>185</sup> Om förhållandet mellan gärningsmannen och den juridiska personen, se SL 9:3 §.

<sup>186</sup> HD 1989:14.

<sup>187</sup> HD 1998:9.

<sup>188</sup> HD 1995:94.

<sup>189</sup> HD 1998:146; HD 1998:147.

Med stöd av dessa specifikationer av vad som kan och inte kan anses utgöra myndighetsutövning enligt skadeståndslagen står det klart att landskapsregeringen (och även övriga landskapsmyndigheter samt åländska kommuner, se avsnitt 8.1. och avsnitt 8.4. nedan) kontinuerligt utövar sådan myndighet som kan föranleda skadeståndsansvar.

I ett mål vid Åbo hovrätt som fastställde tingsrättens tidigare utslag dömdes landskapsstyrelsen till att betala skadestånd till en åländsk fiskare. Hovrätten ansåg att landskapsregeringen agerade försumligt då den inte informerade de åländska laxfiskarna om risken för att landets totala laxkvot 1997 skulle fiskas upp i förtid. Landskapsregeringen borde enligt hovrätten ha varit medveten om riskerna eftersom kvoten fiskades upp i förtid 1993, 1995 och 1996. Käranden fick ca 5.000 euro i skadestånd och rättegångskostnaderna ersatta. Det utdömda skadeståndet var ett tillägg till det skadestånd som fiskaren och landskapsstyrelsen redan kommit överens om. Högsta domstolen tolkade situationen dock annorlunda. HD ansåg vid behandling av besvär som landskapsstyrelsen anförde att fiskaren (eller i själva verket hans fiskebåt) hade av landskapsstyrelsen tilldelats en laxkvot som tillämpning av rådets förordning 2847/93(EEG) om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, som är bindande och direkt tillämplig.<sup>190</sup> Efter att jord- och skogsbruksministeriet den 18.10.1997 fattat ett beslut (FFS 939/1997) om avbrytande av fiske efter lax med fartyg under finsk flagg p.g.a. att den sammantagna laxfiskekvoten inom det berörda havsområdet fyllts och EG:s kommission antagit en förordning om upphörande av fiske av lax med fartyg under finsk flagg från 22.10.1997 (kommissionens förordning 2231/97 EG) beslöt landskapsstyrelsen den 30.10.1997 med stöd av landskapslagen om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom Europeiska gemenskapen (40/1995) om ett förbud av fångst av lax inom Ålands vattenområde under tiden 30.10. – 31.12.1997. Fiskaren upphörde därmed med laxfiske och av den kvot som tilldelats fiskebåten återstod 2604 ofiskade laxar.

Högsta domstolen konstaterade att fiskaren senast med stöd av kommissionens bindande och direkt tillämpliga förordning men egentligen redan från och med jord- och skogsbruksministeriets beslut varit förpliktad att upphöra med fisket, varmed landskapsstyrelsens beslut inte egentligen kunnat vålla fiskaren någon skada. HD ansåg dock att landskapsstyrelsen hade haft bristande kännedom om systemet med laxfiskekvoten och dess nationella karaktär och därför på felaktiga grunder tilldelat fiskaren en individuell laxfiskekvot. Eftersom kontrollförordningen är bindande och direkt tillämplig har landskapsstyrelsen varit skyldig att känna till bestämmelserna och förstå deras otvetydiga innebörd. Samtidigt bör envar "kunna utgå från att ett av behörig myndighet utfärdat förvaltningsbeslut som riktats till honom inte är underkastat sådana villkor eller begränsningar av väsentlig betydelse som inte framgår av beslutet eller av annan information som lämnas samtidigt. I synnerhet under förevarande omständigheter kan man inte förutsätta att S själv borde ha haft bättre kännedom om rättsläget enligt kontrollförordningen än landskapsstyrelsen i egenskap av fiskerimyndighet visat sig ha. S har haft befogad anledning att förlita sig på det beslut som landskapsstyrelsen riktat till honom."

<sup>190</sup> HD 2004:65.

HD fastslog att med hänvisning till skadeståndslagens 3:2 § är ett offentligt samfund "skyldigt att ersätta skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning som innebär att de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften". Mot denna bakgrund ansåg HD att landskapsstyrelsen förfarit på ett sätt som innebär skadeståndsskyldighet för landskapet gentemot fiskaren och att standardklausulen i skadeståndslagen 3:2.2 § ägde tillämplighet. Eftersom fiskaren också hade andel i skadans uppkomst genom sin bristande kunskap om förpliktande rättsregler och eftersom fiskaren därtill bar en egen företagarrisk med avseende på uppfiskandet av sin andel av laxfiskekvoten innan den nationella kvoten uppfyllts, utdömdes inte det krävda skadeståndet och käromålet förkastades samtidigt som tingsrättens och hovrättens domar upphävdes. HD ansåg nämligen inte att fiskaren till följd av landskapsstyrelsens förfarande lidit skada utöver den ersättning som han redan fått av landskapsstyrelsen.

Skadeståndsansvaret på grund av myndighetsutövning har således en högre tröskel än skadeståndsansvar vid verksamhet som inte utgör myndighetsutövning. Skadeståndsansvar uppstår endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till "verksamhetens art och ändamål" skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden och uppgiften. Om myndighetsutövningen baserar sig på lag och åtgärderna har utförts lagenligt och noggrant uppstår inget skadeståndsansvar även om åtgärderna skulle ha åsamkat skada. Syftet med denna höjda ansvarströskel är att ta i betraktande de större svårigheterna vid myndighetsutövning att undvika åtgärder som orsakar skada.<sup>191</sup>

I ett fall hade direktionen för en läroanstalt som ägdes av en stad i strid med en förordning underlåtit att överföra en lektor som fungerat som rektor för läroanstalten till en inrättad rektorstjänst. Staden ålades att utge ersättning till honom för att han hade fått lägre lön och lägre pension än han skulle ha erhållit på grund av rektorstjänsten.<sup>192</sup>

Ersättning på grund av myndighetsutövning kan enligt skadeståndslagens 3:4 § inte erhållas om den som lidit skada genom ett felaktigt beslut, som han skulle ha kunnat undvika genom att söka ändring, utan giltig anledning underlåtit att söka ändring i beslutet (se avsnitt 9.3. nedan).<sup>193</sup> Väckandet av talan om ersättning i vissa fall förutsätter därtill att beslut ändrats eller upphävts eller den

<sup>191</sup> Se t.ex. HD 2002:78. Om den offentliga myndighetens beslutsfattande baserar sig på en rättslig tolkning uppstår skadeståndsansvar för offentlig maktutövning inte enbart på den grunden att förvaltningsdomstolen vid prövning av besvär har konstaterat att tolkningen är felaktig. Skadeståndsansvar är bland annat beroende av de tillämpade rättsreglernas klarhet och entydighet samt prövningsmarginalens omfattning. Mäenpää 2003, s. 509.

<sup>192</sup> HD 1996:96.

<sup>193</sup> Se Saxén 1975, ss. 265–266; Saxén 1983, s. 433 f. Enligt RP 187/1973, s. 18, och Routamo & Ståhlberg 2000, s. 333 f., omfattar kravet på att söka ändring i beslutet också extraordinära rättsmedel, vilket gör det mycket svårare att erhålla skadestånd, men enligt Saxén 1975, s. 265, kan detta inte krävas av den skadelidande "om det är osäkert huruvida en dylik ändringsansökan leder till omprövning av ärendet". Detta torde i många fall vara fallet, varmed erhållandet av skadestånd för skada uppkommen vid myndighetsutövning i praktiken förutsätter att endast de ordinära rättsmedlen uttöms. För den EG-rättsliga skadeståndsrättens del förefaller det som om *Franovich*-principen skulle åsidosätta begränsningen i skadeståndslagens 3:4 § (se avsnitt 7.7.3. nedan).



felande funnits skyldig till brott i tjänsten eller ålagts att ersätta skadan (se avsnitt 8.5.4. nedan).

Även skadebegreppet har en annan innebörd då det tillämpas på myndighetsutövning eftersom ekonomisk förlust eller skada som inte direkt är förknippad med person- eller sakskadan faller inom ramen för skadeståndsansvaret för myndighetsutövning. Skadeståndsfordran kan inte prövas och avgöras i förvaltningsrättslig lagskipningsordning. Denna måltyp behandlas således främst av de allmänna domstolarna. I vissa fall kan en specialdomstol döma ut skadestånd.<sup>194</sup>

Offentliga samfund har ett arbetsgivaransvar som motsvarar privata arbetsgivares skadeståndsansvar gällande skador som anställda eller förtroendevalda har förorsakat genom fel eller försummelse i sådan verksamhet som inte utgör myndighetsutövning.<sup>195</sup> Enligt skadeståndslagens 3:1.2 § är det i första hand arbetsgivaren som är ansvarig för skador som arbetstagaren i arbetet orsakar utomstående eller sina arbetskamrater. En utomstående kan i första hand rikta skadeståndskravet enbart mot arbetsgivaren, förutsatt att arbetstagaren inte uppsåtligt har gett upphov till skadan. Ett offentligt samfund som har blivit tvunget att betala ersättning till en utomstående kan rikta ett regresskrav mot den anställda. Den anställda kan dock inte bli ersättningsskyldig om det enbart är fråga om lindrigt vållande.

Fördelningen av skadeståndsansvaret mellan den offentliga myndigheten och den enskilda tjänstemannen följer samma principer som gäller då myndigheten i egenskap av arbetsgivare blir ersättningsskyldig (se avsnitt 8.5.4. nedan). Ett offentligt samfund som har blivit tvunget att betala ersättning till en utomstående kan rikta ett regresskrav mot tjänstemannen. Tjänstemannen kan inte bli ersättningsskyldig om det enbart är frågan om lindrigt vållande. Samma gäller för skada som förtroendevalda eller någon annan som utövar offentlig makt har vållat. Denna regressprincip uttrycks på ett annorlunda sätt i finansförvaltningslagens 15.1 §. En räkenskapskyldig landskapstjänsteman kan med stöd av lagrummet bli av landskapsregeringen anmodad att ersätta landskapet en skada som innefattar ett felaktigt förfarande från landskapets myndigheter, inrättningar eller affärsföretag, om skadan vållats av den räkenskapskyldige. En sådan ersättningsanmodan bör delges tjänstemannen om skadan inte är så ringa att ärendet kan få förfalla.

Kommunallagen för landskapet Åland innehåller inte någon hänvisning till kommunernas eller de kommunala tjänstemännens skadeståndsansvar. Ett

<sup>194</sup> I ett beslut från 23.4.2003 (liggare nr 1018) har HFD konstaterat att den inte kan pröva skadeståndsfordran och överförde ärendet som gällde landskapsstyrelsens anbudstävling gällande underhåll av de grunda farlederna på Åland till marknadsdomstolen för behandling som en fråga om gottgörelse med stöd av 9 § lagen om offentlig upphandling (1505/1992). Se marknadsdomstolens beslut från 10.10.2003 (MAD:198/03).

<sup>195</sup> I rättspraxis har bland annat en stads åtgärder som part i ett arbetsavtal (HD 1985 II 12) och upprätthållandet av väg (HD 1998:146 och HD 1998:147) inte definierats som utövning av offentlig makt.

sådant ansvar följer dock av GL 118 § och av att skadestånd som rättsområde hör till rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>196</sup>

Ovan framgick att skadeståndsansvaret med anledning av myndighetsutövning har en högre tröskel än annan skadeståndgrundande verksamhet. Offentliga samfund kan även bli ersättningsansvariga för verksamhet utanför myndighetsutövningens sfär, men offentliga samfund åtnjuter då ingen särställning i jämförelse med privata aktörer (se avsnitt 7.7.1. ovan).

Enligt skadeståndslagens 1:1 § gäller skadeståndslagen inte i annan lag stadgat skadeståndsansvar. Om offentliga samfunds skadeståndsansvar i särskilda fall finns stadgat bland annat i patientskadelagen (FFS 585/1986) och i lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd (FFS 422/1974). Skadeståndslagen reglerar inte avtalsbaserat skadeståndsansvar. Det är viktigt att skilja på det avtalsbaserade och det utomkontraktuella ersättningsansvaret eftersom ersättningsansvaret bygger på olika regelverk och principer. I Finland finns ingen allmän lag om det avtalsbaserade ersättningsansvaret, men det finns särskilda bestämmelser om avtalsbaserat ersättningsansvar i lagar som gäller olika avtalstyper (bl.a. köplagen (FFS 355/1987) och konsumentskyddslagen (FFS 38/1978)).<sup>197</sup>

### 7.7.3. EG-rättsligt skadeståndsansvar

Landskapet Ålands rättssubjektivitet och rättshandlingsförmåga kan också aktualiseras i ett EG-rättsligt sammanhang med avseende på förhållandet mellan staten (det offentliga samfundet) och individen. EG-domstolen har genom sin rättspraxis utformat många viktiga doktriner om EG-rättens effekter inom den nationella rättsordningen. Till dessa hör främst EG-rättens företräde samt EG-rättens direkta och indirekta effekter. I målet *Francovich* introducerade EG-domstolen principen om enskildas rätt till skadestånd vid brott mot EG-rätten.<sup>198</sup> EG-domstolen konstaterade att enskilda kan ha rätt till skadestånd av staten om staten gjort sig skyldig till en överträdelse av EG-rätten.<sup>199</sup> Detta skadestånd döms ut i en nationell domstol och enligt nationella processregler. EG-domstolen lämnar det till den nationella domstolen och den nationella rättsordningen att bestämma skadeståndets belopp. Skadeståndsvillkoren får emellertid inte vara mindre förmånliga än vad som gäller i samband med nationella ersättningsanspråk.<sup>200</sup>

Skadeståndet kan bli aktuellt till exempel om EU-direktiv inte har implementerats eller implementerats felaktigt, men också om gemenskapsregler tilläm-

<sup>196</sup> Om kommuns skadeståndsansvar, se bl.a. HD 2001:2 och HD 1998:9.

<sup>197</sup> Se Hemmo & Kaisto 2002, s. 104.

<sup>198</sup> C-6 och 9/90, *Francovich*, [1993] CMLR 66.

<sup>199</sup> Se t.ex. Barav 1996, ss. 87–128; Tallberg 2000, ss. 104–121.

<sup>200</sup> C-424/97 *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (Haim II) [2000] ECR I-5123, p. 33.

pas felaktigt. EG-domstolen har uppställt tre förutsättningar för att en överträdelse av EG-rätten skall vara skadeståndsgrundande,<sup>201</sup> nämligen att syftet med den rättsregel som överträtts skall vara att ge den enskilda rättigheter, att överträdelsen av regeln måste vara tillräckligt klar och att det måste finnas ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som drabbat den enskilda. Statens skadeståndsansvar har blivit aktuellt i ett antal fall i Sverige, medan dylika skadeståndsanspråk har varit mycket sällsynta i Finland.<sup>202</sup>

EG-domstolens doktrin utgår från att staten i sin helhet är skadeståndsansvarig, d.v.s. EG-rätten förutsätter inte att landskapet och landskapets myndigheter skall vara skadeståndsansvariga. Däremot hindrar inte EG-rätten att sådan skadeståndsansvarighet införs för landskapet och landskapets myndigheter i den nationella rätten.<sup>203</sup> I landskapet kan denna typ av skadestånd till enskilda bli aktuell på grund av såväl landskapets, kommunernas som riksmyndigheternas överträdelser av EG-rätten. Eftersom lagtinget och landskapsregeringen implementerar EU-direktiv och eftersom EG-rätt även tillämpas inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet väcks frågan om skadeståndsansvar på grund av landskapsmyndigheternas överträdelser av EG-rätten. Det är således möjligt för den enskilda individen eller det enskilda företaget att begagna sig av skadeståndstalan vid fall av landskapsmyndigheternas överträdelse av EG-rätten.

Det finns dock en speciell bestämmelse i SjL 59d.3 § om landskapets ansvar för sådana ersättningar som finska staten är skyldig att betala till enskilda för en skada som orsakats av att de gemenskapsrättsliga förpliktelserna i ett ärende inom landskapets behörighet genomförts bristfälligt eller oriktigt. Lagrummet utgår ifrån att det i första hand är staten som uppträder som part i ett skadeståndsmål som en enskild anhängiggjort vid allmän domstol, även om det EG-rättsliga problemet uppkommit genom landskapet Ålands myndigheter, dvs. lagtinget eller landskapsregeringen. Med stöd av lagrummet kunde man konstatera att det räcker för den enskilda att enbart stämna staten även i det fall att landskapet gett upphov till överträdelse. Landskapet är dock till denna del ansvarigt för den ådömda ersättningen gentemot staten, d.v.s. bestämmelsen följer samma principer som landskapets ansvar i samband med standardbelopp och vite (se avsnitt 9.8.3. nedan). Ur den enskildas perspektiv kan det trots detta vara tänkvärt att vid eventuellt fall av överträdelse anhängiggöra ett skadeståndsmål både gentemot landskapet och staten, i synnerhet som behörighetsgränsen mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet åtminstone i teorin kan variera inom ramen för det område som en överträdelse gäller.

<sup>201</sup> Bl.a. Axén 1997, s. 167.

<sup>202</sup> Om skadeståndsansvar i Sverige, se Bernitz & Kjellgren 1999, s. 94. Om skadeståndsansvar i Finland, se Jääskinen 1999, s. 427.

<sup>203</sup> Case C-302/97 *Konle v. Austria* [1999] ECR I-3099; [2000] 2 C.M.L.R. 963. p. 62.

I det fall att staten påförs en skadeståndsskyldighet som bottnar i en överträdelse genom åländska myndigheter behandlas fördelningen av ersättningsbeloppet till enskilda mellan riket och landskapet i ett skilt förvaltningstvistemål enligt SjL 59.4d § (se avsnitt 9.3.4. nedan). Under ett sådant förvaltningstvistemål kan det belopp som landskapet Åland borde erlagga åt staten som ersättning vara föremål för jämkning. Beloppet kunde således med hänvisning till olika skälighetsgrunder såsom landskapets andel i uppkomsten av det EG-rättsliga problemet, landskapets ekonomiska bärkraft, osv., nedsättas så att landskapet inte behöver betala hela det belopp som staten betalat i skadestånd åt enskild.

## 8. ÖVRIGA LANDSKAPSMYNDIGHETER OCH KOMMUNER SAMT DE ÅLÄNDSKA TJÄNSTEMÄNNENS STÄLLNING

### 8.1. LANDSKAPETS FRISTÅENDE FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER

Under landskapsregeringen existerar ett antal särskilda förvaltningsmyndigheter som inte räknas till den allmänna förvaltning som finns inom landskapsregeringen i bred bemärkelse utan som organisatoriskt sett är separerade från landskapsregeringen och som sålunda som utgångspunkt har en viss administrativ självständighet i förhållande till landskapsregeringen. Det är här fråga om förvaltningsmyndigheter som finns utanför landskapets allmänna förvaltning men som trots detta står i åtminstone något slags underställt förhållande till landskapets allmänna förvaltning. De särskilda eller fristående förvaltningsmyndigheter som här avses utgörs av följande enheter, ordnade inom den allmänna förvaltningens förvaltningsområden med stöd av de organisatoriska bestämmelserna i landskapsförordningen om landskapsstyrelsens allmänna förvaltning:

- Ålands polismyndighet, motorfordonsbyrån och landskapsalarmcentralen inom kansliavdelningens förvaltningsområde;
- Ålands hälso- och sjukvård och Ålands miljöprövningsnämnd inom social- och miljöavdelningens förvaltningsområde;
- landskapets skolor, Ålands sjösäkerhetscentrum, Ålands kulturdelegation och Högskolan på Åland inom utbildnings- och kulturavdelningens förvaltningsområde;
- Ålands arbetsförmedlingsbyrå, Ålands yrkesvägledningsbyrå och Ålands försöksstation inom näringsavdelningens förvaltningsområde;
- landskapet Ålands pensionsfond inom finansavdelningens förvaltningsområde.

Enligt landskapslagen om Ålands polismyndighet (26/2000) handhas landskapets polisförvaltning av Ålands polismyndighet. Enligt lagen är denna polismyndighet underställd landskapsregeringen och den är upprättad som ett chefsämbetsverk med polismästaren som högsta tjänsteinnehavaren. De högsta tjänsterna som polismästare och överkommissarie skall alltid tillsättas genom beslut av landskapsregeringen, dessutom efter samtycke från av landshövdingen, medan tillsättandet av lägre tjänster kan enligt lagens 2.4 § delegeras till polismyndigheten. I Sjl 24.2 § förutsätts att poliser innehar finskt medborgarskap. Under år 2003 hade Ålands po-

lismyndighet sammanlagt 88 anställda.<sup>1</sup> Ålands polismyndighet svarar för uppgifter som påförs genom bl.a. polislagen för landskapet Åland (49/2000), landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland (32/1952), landskapslagen om behandling av berusade (21/1974), landskapslagen om offentliga nöjeställningar (28/1969), landskapslag innehållande särskilda bestämmelser angående biografier och offentliga biografställningar i landskapet Åland (10/1942), landskapslagen om utverkande av tillstånd till föranstaltande av vissa nöjen samt hållande av spelautomat och penningautomat (11/1945) och landskapslagen angående penninginsamlingar i landskapet Åland (25/1950). Polismyndigheten uppvisar således en funktionell självständighet i förhållande till landskapsregeringen, men är trots detta i många avseende beroende av landskapsregeringen.

Motorfordonsbyrån är en landskapsregeringen underställd myndighet för registrering och besiktning av motorfordon samt för förandet av körkortsregistret. Dess verksamhet regleras genom landskapslagen om motorfordonsbyrån (9/1975) och som chef för motorfordonsbyrån fungerar trafikinspektören. Motorfordonsbyrån är således ett chefsämbetsverk.

Den genom landskapslagen om brand- och räddningsväsendets (37/1977) 5.1 § grundade alarmcentralen får sin administrativa struktur genom landskapsförordningen om landskapets alarmcentral (22/2000). Alarmcentralen är ett chefsämbetsverk under alarmmästarens ledning, och hela alarmcentralens personal tillsätts av landskapsregeringen.

Ålands hälso- och sjukvård är enligt landskapslagen om hälso- och sjukvården (60/1993) organiserad på ett mera kollegialt sätt. Enligt lagens 4 § tillhandahålls den hälso-, sjuk- och veterinärvård som landskapet svarar för av en hälso- och sjukvårdsmyndighet vars namn är Ålands hälso- och sjukvård och som är underställd landskapsregeringen (se avsnitt 8.3. nedan). Det högsta beslutande organet inom Ålands hälso- och sjukvård är en styrelse som landskapsregeringen tillsätter och som också kan entledigas av landskapsregeringen. Styrelsen är således ett kollegialt sammansatt organ som utövar den högsta beslutandemakten inom Ålands hälso- och sjukvård. Utöver detta tillerkänner lagens 7 § 5 punkten styrelsen en (partiell) rättsförmåga i och med att styrelsen skall kära och svara samt vid domstolar och andra myndigheter bevaka landskapets intressen i angelägenheter som hör samman med myndighetens uppgifter. På detta sätt får Ålands hälso- och sjukvård en något längre gående självständighet än en enbart funktionell självständighet i förhållande till landskapets allmänna förvaltning, dock utan att Ålands hälso- och sjukvård för den skull blir ett separat rättssubjekt. En annan dimension hos Ålands hälso- och sjukvård utgörs av att det i enlighet med lagens 10 § i anslutning till denna myndighet finns en hälsonämnd som är underställd landskapsregeringen, som egentligen verkar i egenskap av en lokalförvaltningsmyndighet

<sup>1</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 166.

och som alltså också är ett kollegialt organ. Hälsonämnden har specifika myndighetsuppgifter, dvs. att i enlighet med lagens 10.2 § verka som miljötillsyns- och tillståndsmyndighet i enlighet med vad annan lagstiftning föreskriver. Lagar som påverkar verksamheten vid Ålands hälso- och sjukvård och dess hälsonämnd utgörs av bl.a. landskapslagen om hälsovården (36/1967) och den anslutande landskapsförordningen om hälsovården (63/1973), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om livsmedel (58/1995), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel och djurskyddslagen för landskapet Åland (95/1998). Ålands hälso- och sjukvård hade under år 2003 sammanlagt 852 anställda och var därmed den till personalen största myndigheten inom landskapsförvaltningen.<sup>2</sup>

Ålands miljöprövningsnämnd fungerar med stöd av landskapslagen om Ålands miljöprövningsnämnd (65/1997) som tillståndsmyndighet enligt vattenlagen för landskapet Åland (61/1996) och landskapslagen om miljöskydd och miljö-tillstånd (30/2001). Miljöprövningsnämnden är underställd landskapsregeringen och är att betrakta som en kollegial myndighet som består av fem ledamöter tillsatta av landskapsregeringen för en mandatperiod om fyra år.

Landskapets skolor kan också anses vara kollegialt organiserade myndigheter. De skolor som landskapet enligt landskapslagen om utbildning på gymnasialstadienivå (52/1997) är huvudman för utgörs enligt landskapsförordningen om utbildning på gymnasialstadienivå (88/2002) av Ålands lyceum, Ålands naturbruksskola, Ålands husmodersskola, Ålands yrkesskola, Ålands sjömansskola, Ålands handelsläroverk, Ålands hotell- och restaurangskola och Ålands vårdinstitut. Det sammanlagda antalet anställda vid undervisningssektorn under 2003 var 339 anställda.<sup>3</sup> Varje skola har en egen direktions som utövar den högsta beslutande makten inom skolan och som även äger en viss begränsad rättsförmåga med stöd av lagens 44 § och kan med stöd av den och i enlighet med vad landskapsregeringen beslutar ingå avtal inom ramen för skolans ordinarie verksamhet. Utöver dessa finns några andra skolor, närmare bestämt Ålands folkhögskola och Ålands musikinstitut, som också kan anses utgöra kollegiala myndigheter och som med stöd av sina respektive landskapslagar är underställda landskapsregeringen eller står under landskapsregeringens överinseende. Ålands musikinstitut har med stöd av lag begränsad rättsförmåga, medan Ålands folkhögskola inte verkar ha bestämmelser i denna riktning inskrivna i lagstiftningen.

Ålands sjösäkerhetscentrum är en utbildnings- och serviceenhet inom sjöfartsutbildningen som är underställd landskapsregeringen och dess tillsyn och allmänna ledning och utveckling.<sup>4</sup> Sjösäkerhetscentralen har med stöd av 10 § landskapslagen om Ålands sjösäkerhetscentrum (17/2003) en begränsad rättsförmåga

<sup>2</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 166.

<sup>3</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 166.

<sup>4</sup> Ålands sjösäkerhetscentrum har kommenterats i HDu 0219/31.1.2003 (se avsnitt 5.2.2.1. ovan).

eftersom den kan sluta avtal inom ramen för sitt uppdrag om inte landskapsregeringen beslutar annat. Eftersom det högsta beslutsfattande organet är en av landskapsregeringen tillsatt styrelse, är organisationsformen kollegial.

Landskapslagen om Ålands kulturdelegation (53/1996) definierar kulturdelegationen som en landskapsregeringen underlydande myndighet som är tillsatt av landskapsregeringen och som har till uppgift att stöda, samordna och utveckla åländskt kulturliv. Det är således fråga om en kollegial myndighet som fattar beslut i olika slags kulturfrågor, framför allt vad gäller finansiering av kulturverksamheter. Kulturdelegationen är att betrakta som en kollegial myndighet, men står administrativt relativt nära landskapsregeringen i och med att lagens 3.1 § föreskriver medlemskap i kulturdelegationen för den medlem i landskapsregeringen som ansvarar för kulturfrågor.

Högskolan på Åland är en utbildningsenhet som med stöd av 2 § lagen om Högskolan på Åland (81/2002) har till uppgift att med landskapet som huvudman erbjuda högskoleutbildning som vilar såväl på vetenskaplig eller konstnärlig grund som på beprövad erfarenhet och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete samt uppdrags- och kursverksamhet. Styrelsen, som är högskolans högsta förvaltningsorgan och som därmed gör organisationsformen kollegial, tillsätts av landskapsregeringen. Högskolan på Åland får partiell rättsförmåga genom bestämmelsen i lagens 40 § enligt vilken högskolan kan sluta avtal inom ramen för högskolans ordinarie verksamhet om inte landskapsregeringen beslutar något annat. Lagens 9.1 § 13 punkten om att styrelsen skall kära och svara samt vid domstolar och andra myndigheter bevaka landskapets intressen i angelägenheter som hör samman med högskolans uppgifter tilldelar denna partiella rättsförmåga styrelsen. De högskoleexamina och utbildningsprogram som Högskolan på Åland erbjuder identifieras i landskapsförordningen om Högskolan på Åland (87/2002) som yrkeshögskoleexamina.

Ålands arbetsförmedlingsbyrå är upprättad med stöd av 7 § landskapslagen om arbetsförmedling (23/1960) och den sköter verkställigheten av uppgifter som skapats genom landskapslagen om sysselsättning (24/1972), förordningen om förvaltningen av lönegarantiärenden i landskapet Åland (5/1977, som är en överenskommelseförordning vid nummer FFS 136/1977, förlängd genom 10/1993)) och förordningen om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt utlänningslagen (70/1991, som är en överenskommelseförordning vid nummer FFS 1175/1991, förlängd genom 10/1993). Landskapslagstiftningen förefaller inte ge någon exakt definition av Ålands arbetsförmedlingsbyrås organisatoriska struktur, men den torde vara ett chefsämbetsverk utanför landskapsregeringens allmänna förvaltning.

Ett med arbetsförmedling närliggande område utgörs av yrkesvägledning, som enligt 4 § landskapslagen om yrkesvägledning (22/1960) omhänders av en yrkesvägledningsbyrå. Det verkar med stöd av regleringen som om det här var frå-

ga om ett chefsämbetsverk på ett sätt som är jämförbart med Ålands arbetsförmedlingsbyrå, men regleringen är så öppen att det inte framgår hur yrkesvägledningsbyrån egentligen är organiserad.

Ålands försöksstation har hand om försöksverksamheten för lantbruket och trädgårdsodlingen i enlighet med landskapslagen om Ålands försöksstation (8/1965). Den underlyder landskapsregeringen och fungerar under ledning av föreståndaren. Försöksstationen kan därmed anses vara ett chefsämbetsverk utanför landskapets allmänna förvaltning. Det bör dock noteras att det vid försöksstationen finns en rådgivande kommission som innehåller representanter för lantbruket och trädgårdsodlingen och som därmed förverkligar en korporativ representation i försökscentralens ledning.

Ålands statistik- och utredningsbyrå faller utanför de underställningsförhållanden med avseende på landskapsregeringens allmänna förvaltning som påverkar de övriga här behandlade enheterna. Ålands statistik- och utredningsbyrå baserar sin verksamhet på landskapslagen om Ålands statistik- och utredningsbyrå (116/1993) och har enligt lagens 1 § till uppgift att verka som statistikmyndighet i landskapet Åland. Byrån leds av en direktion som fattar de viktigaste besluten, varmed den förefaller bli en kollegial myndighet, men det intressanta är att direktionens ordförande alltid skall samtidigt vara medlem i landskapsregeringen. Sin behörighet får Ålands statistik- och utredningsbyrå genom statistiklagen för landskapet Åland (42/1994).

På ett något motsvarande sätt faller landskapet Ålands pensionsfond utanför de normala underställningsförhållandena. Landskapet Åland har ett eget pensionsystem för personer som står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till landskapet. Med stöd av landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond (71/1995) har en särskild och utanför landskapets budget placerad pensionsfond upprättats. Enligt lagens 13 § har pensionsfonden partshabilitet så att den kan förvärva rättigheter, ingå förbindelser samt vara part vid domstolar och andra myndigheter i ärenden rörande fonden, om inte landskapsregeringen annat beslutar. Pensionsfonden åtnjuter således inte en självständig rättssubjektivitet, utan har begränsad rättsförmåga. Pensionsfonden leds av en styrelse som landskapsregeringen utser och vars sammansättning ger uttryck för en viss korporativ representation. Av de sju styrelsemedlemmarna skall nämligen tre utses på förslag av de mest representativa fackliga organisationerna. Pensionsfondens inkomster utgörs av pensionspremier och -avgifter samt av anslag ur landskapets medel och andra medel. Dessa inkomster används på olika sätt, dels för betalning av existerande pensionsansvar genom överföring av medel till landskapet, dels i form av lån till landskapet och kommunerna, dels som placering med tanke på avkastning. Pensionsfonden har dock ingen egen personal, utan finansavdelningen vid landskapsregeringens allmänna förvaltning har enligt lagens 2.1 § till uppgift att verkställa styrelsens beslut och sköta den löpande förvaltningen av pensionsfonden. Finansavdelningens administrativa

kostnader bekostas av landskapets budgetmedel, inte av pensionsfonden. Dessa omständigheter framkallar ett nära organiskt samband mellan landskapsregeringens allmänna förvaltning och pensionsfonden.

Med begränsad rättsförmåga som utgångspunkt kan man sammanfattningsvis konstatera att alla de enheter som här behandlats placeras utanför landskapsregeringens allmänna förvaltning och utgör således inte enheter inom de olika avdelningarna. I stället kan man säga att de åtminstone företer en i landskapslag etablerad funktionell självständighet, varmed de framstår som från landskapsregeringens allmänna förvaltning fristående myndigheter. Till den gruppen fristående myndigheter som är närmast knuten till landskapsregeringen och dess allmänna förvaltning men dock utanför dessa hör med stöd av bestämmelserna Ålands polismyndighet, motorfordonsbyrån, alarmcentralen, Ålands miljöprövningsnämnd, Ålands kulturdelegation, Ålands arbetsförmedlingsbyrå, Ålands yrkesvägledningsbyrå och Ålands försöksstation samt Ålands statistik- och utredningsbyrå. Av dessa företer Ålands kulturdelegation och Ålands statistik- och utredningsbyrå det närmaste förhållandet till landskapsregeringen genom att medlemskap i delegationen respektive direktions ordförandeskap alltid enligt lag skall innehas av en medlem i landskapsregeringen. Kultur- och statistikproduktionen i landskapet Åland är således under direkt politisk kontroll av landskapsregeringen. Dessa enheter har dock inte någon egen i landskapslagstiftningen skapad begränsad rättsförmåga med stöd av vilken de skulle ha något helt självständigt ekonomiskt rörelseutrymme.

Till den del som lagstiftningen om myndigheterna innehåller bestämmelser om rättsförmåga kan man också konstatera att vissa enheter placerar sig något längre bort från landskapsförvaltningens kärna genom att de kan representera landskapet vid rättshandlingar av olika slag inom det område där de verkar. Till denna grupp fristående landskapsmyndigheter hör Ålands hälso- och sjukvård, de flesta av landskapets skolor, Ålands sjösäkerhetscentrum och Högskolan på Åland samt även landskapet Ålands pensionsfond. Visserligen varierar villkoren för rättsförmågan i någon utsträckning och görs på olika sätt beroende av landskapsregeringens samtycke eller reaktion, men dessa enheter kan översätta sin funktionella självständighet även i för landskapet bindande rättshandlingar. Det är här fråga om en decentralisering av landskapets i princip enhetliga rättssubjektivitet genom särskilda myndigheter som erbjuder enheterna något mera än enbart funktionell självständighet i förhållande till landskapets allmänna förvaltning. Den partiella ekonomiska självständighet som följer av denna ställning kan för vissa myndigheters del även resultera i inkomstbringande verksamhet.

Det finns dock skäl att konstatera att landskapsregeringen, genom bestämmelsen i ÅLSL 13 § som ger rätt åt lantrådet eller annan tillförordnad medlem i landskapsregeringen att närvara vid sammanträden hos landskapsregeringen underordnade förvaltningsorgans sammanträden, åtminstone i teorin kan försöka

knyta dylika kollegialt organiserade fristående myndigheter närmare till landskapsregeringen även i det fall att de åtnjuter begränsad rättsförmåga.<sup>5</sup> Genom närvarorätten understryks landskapsregeringens tillsynsansvar i förhållande till de underlydande myndigheterna samtidigt som dessa förvaltningsmyndigheter knyts till det politiska ansvar som landskapsregeringens medlemmar bär. Närvarorätten innebär givetvis inte att landskapsregeringens representant vid ett myndighetssammanträde har rätt att delta i beslutsfattandet. I detta avseende kan man skönja en intressant motsättning mellan myndighetens beslutsfattande med stöd av regelverket å ena sidan och landskapsregeringens ibland kanske mera politiska intresse att utöva tillsyn över kollegiala myndigheter. Det är de till beslutsfattare utsedda personerna vid myndigheten som bär det juridiska ansvaret över beslutet, och i denna egenskap bör de fatta ett sådant beslut som lagen förutsätter utan att landskapsregeringens politiska överväganden påverkar utgången. Närvarorätten för landskapsregeringens representant kunde dock möjligen tolkas så att den utsträcker sig till en rätt att yttra sig vid myndighetens sammanträde.

De i detta avsnitt behandlade enheter med funktionell självständighet som är underställda landskapsregeringen underlyder inte den lagstiftning som uppställer allmänna förvaltningsrättsliga regler för landskapsregeringen och dess allmänna förvaltning (se avsnitt 7.4.1. ovan). I den mån det är fråga om affärsverk utan myndighetsuppgifter kunde en dylik situation vara acceptabel, men i de flesta fallen verkar bristerna i den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftningens tillämplighet leda till att det preventiva eller på förhand verkande rättsskydd som bl.a. GL 21 § förutsätter inte förverkligas på avsett sätt i förhållande till dessa myndigheter. Utöver sådana grundlagsbestämmelser som är av förvaltningsrättslig natur kan man anse att luckor i den förvaltningsrättsliga regleringen fylls även genom de allmänna förvaltningsrättsliga principerna,<sup>6</sup> till vilka man brukar räkna objektivitetsprincipen,<sup>7</sup> likställighetsprincipen,<sup>8</sup> ändamålsbundenhetsprincipen<sup>9</sup> och proportionalitetsprincipen<sup>10</sup> samt tillitsskyddsprincipen<sup>11</sup> och framför allt inom socialrättens område skälighetsprincipen.<sup>12</sup> Dessa principer har till uppgift att begränsa den

<sup>5</sup> Till denna grupp förvaltningsorgan som har en organisationsform med sammanträden i vilka det är möjligt att delta skulle således i princip följande kollegialt organiserade fristående landskapsmyndigheter kunna höra: Ålands hälso- och sjukvård, miljöprövningsnämnden, landskapets skolor, Ålands sjösäkerhetscentrum, Ålands kulturdelegation (där den medlem i landskapsregering som ansvarar för kulturärenden skall ingå), Högskolan på Åland, Ålands statistik- och utredningsbyrå (där en medlem i landskapsregeringen skall vara direktions ordförande) och landskapet Ålands pensionsfond.

<sup>6</sup> Om de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, se bl.a. Tuori 2001, ss. 79–82 och Mäenpää 2004, ss. 70–80. Det bör dock noteras att Mäenpää inte nämner skälighetsprincipen som en allmän förvaltningsrättslig princip.

<sup>7</sup> Om objektivitetsprincipen, se HFD 1993-A-18; HFD 1996-A-10; HFD 1996-A-19; HFD 2003:24. Fallen gäller inte Åland.

<sup>8</sup> Om likställighetsprincipen, se HFD 1992-A-23; HFD 1992-A-57; HFD 1991-A-27. Fallen gäller inte Åland.

<sup>9</sup> Om ändamålsbundenhetsprincipen, se HFD 1991-A-38; HFD 1992-A-51; HFD 1995-A-31; HFD 2004:1. Av fallen gäller endast det andra fallet Åland.

<sup>10</sup> Om proportionalitetsprincipen, se HFD 25.9.1997/2353; HFD 8.10.2004/2504. Fallen gäller inte Åland.

<sup>11</sup> Om tillitsskyddsprincipen, se HFD 2000:60; HFD 11.2.2003/294; HFD 2003:21. Fallen gäller inte Åland.

<sup>12</sup> Om skälighetsprincipen, se HFD 2000:58.

prövningsrätt som myndigheterna har vid tillämpning av lag i enskilda fall. Principerna har således en skyddande funktion för parten och syftar till att minimera möjligheterna till godtycke i myndigheters beslutsfattande. Tillämpligheten av dessa principer inom den åländska rättsordningen antyds genom HFD:s utslag i besvärsmålet angående kommunsekreterartjänsten på Kökar,<sup>13</sup> i vilket det med hänvisning till missbruk av prövningsrätten och implicit till en kränkning av ändamålsbundenhetsprincipen konstaterades att fullmäktige på Kökar förfarit felaktigt (se avsnitt 8.4.5. nedan).

Med avseende på repressivt eller i efterhand verkande rättsskydd torde besvär över beslut som fattats av dessa myndigheter med stöd av SjL 25.1 §, första satsen, överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. I något fall har landskapslagen dock utnyttjat möjligheten att föreskriva att besvär anförs hos landskapsregeringen (se avsnitt 9.3.2.2. nedan).

Det förefaller som om den byråkratiska organisationsformen med chefsämetsverk var mera allmän i den grupp landskapsmyndigheter som i organisatoriskt avseende placerar sig närmare landskapsregeringen, medan kollegial organisationsform verkar vara mera allmän i den grupp myndigheter som besitter någon form av rättsförmåga. Möjligen reflekterar denna uppdelning en parallell ökning av den funktionella självständigheten ju längre bort från landskapsregeringens omedelbara verkningsfält man rör sig. Det bör dock noteras att alla dessa myndigheter (med undantag av landskapet Ålands pensionsfond) upptas i landskapets budget och att de därmed i första hand finansieras genom budgetmedel. Det är också betydelsefullt att dessa myndigheter som utgångspunkt verkar genom tjänster som inrättats med stöd av tjänstemannalagen för landskapet Åland (61/1987), även om det också kan förekomma sådana anställda inom dessa myndigheters personal som står i ett arbetsavtalsförhållande till landskapet. I de flesta fallen utnämns tjänsteinnehavarna av landskapsregeringen. Utnämningssrätten kan dock vara delegerad till det ifrågavarande ämbetsverket.

Utöver här nämnda myndigheter finns i landskapet Åland ett antal nämnder och "sidoorgan" som är tillsatta för att handha särskilda uppgifter men som kanske inte fysiskt utgör en myndighet med en fast tjänstestruktur.<sup>14</sup> Dylika enheter är bl.a. programnämnden, kabelnämnden och jämställdhetsdelegationen. Enligt landskapsförordningen om programnämnden (9/1994) tillsätter landskapsregeringen en programnämnd för en bestämd tid för granskning av program som förekommit i rundradiosändning. Det är här fråga om en efterhandskontroll i enlighet med landskapslagen om rundradioverksamhet (117/1993) av innehållet hos radio- och TV-program som kan tas emot i landskapet i sådana fall där den som bedriver sändningsverksamheten är etablerad i landskapet. De påföljder som lagen föreskriver i 6 § är till sin natur sådana att de kan inverka på GL 12.1 § om yttrandefriheten. En

<sup>13</sup> HFD 1992-A-51.

<sup>14</sup> Om sidoorgan i riket, se t.ex. Tuori 1983, *passim*.

motsvarande efterhandskontroll genom kabelnämnden etableras för kabelsändningarnas del i 5 § landskapslagen om kabelsändningar (53/1993), men landskapsregeringen kan bestämma att dessa kontrolluppgifter handhas av den ovannämnda programnämnden. Jämställdhetsdelegationen i sin tur är skapad med stöd av landskapslagen om landskapet Ålands jämställdhetsdelegation (34/1982) och har till uppgift att fördjupa och utveckla de vägledande principerna för jämställdhetspolitiken i landskapet och biträda landskapsregeringen vid handläggningen av ärenden som avser utfärdande av förbud mot diskriminering i vissa fall i enlighet med landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (27/1989). Dessa sidoorgan verkar inte vara underställda landskapsregeringen på samma sätt som de ovan uppräknade speciella myndigheterna (polisen, hälso- och sjukvård, etc.), utan utgör sidoorgan i anslutning till landskapsregeringen.

## 8.2. LANDSKAPETS AFFÄRSVERK

Till landskapet Åland och dess rättssubjektivitet hör också en möjlighet att för sina ändamål använda så kallade affärsverk. Posten på Åland, som fungerar med stöd av landskapslagen om Posten på Åland (39/1992), är enligt lagens 1 § ett sådant affärsverk och i denna egenskap underställd landskapsstyrelsen. Posten på Åland bedriver postverksamhet och tillhandahåller annan service i samband med denna och avgör själv de ärenden som rör sin verksamhet, ekonomi och förvaltning, förutsatt att lagen inte föreskriver annat. Postens ekonomi, dvs. betalningsrörelse, bokföring, bokslut och revision, är åtskild från landskapets budgetekonomi och tas in i landskapsbudgeten enligt principen om nettobudgetering (se avsnitt 4.4.3.3.1. ovan). Dessutom har Posten på Åland ett eget grundkapital och ett affärsmässigt syfte med sin verksamhet, vilket betyder att verksamheten i princip borde vara självbärande. Posten på Åland har också rätt att självständigt och i eget namn ta kortfristiga lån för sin verksamhet.

Styrelsen är det högsta beslutande organet inom Posten. Styrelsen tillsätts av landskapsregeringen och har till uppgift att bl.a. kära och svara i ärenden rörande Posten samt bevaka Postens intresse vid domstolar, hos andra myndigheter och vid förrättningar, om inte landskapsregeringen beslutar annat.<sup>15</sup> Posten har således en begränsad rättsförmåga som placerar Posten delvis utanför landskapsförvaltningens administrativa kärna.<sup>16</sup> Till Postens personal hör personer i både tjänsteförhållande

<sup>15</sup> I den utsträckning bestämmelserna rörande vederbörande affärsverk det tillåter har landskapet Ålands affärsverk enligt 10 § landskapslagen om jordförvärvs rätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) jordförvärvs rätt på samma sätt som landskapet Åland och de åländska kommunerna och kommunalförbunden.

<sup>16</sup> Frågan om Postens på Åland ställning som affärsverk i förhållande till landskapet Åland prövades i HFD 1994-A-2. Åbo länsskatteverk hade efter anhållan av Posten bestämt att beloppet för arbetsgivares socialskyddsavgift som Posten på Åland skall erlägga skall bestämmas på samma sätt som för vilken privat arbetsgivare som helst. Posten

och arbetsavtalsförhållande, och det är i princip landskapets tjänstemannalag som gäller även för de tjänstemän som finns inom Posten, likaså landskapets pensionslagstiftning. Det är dock inte landskapsregeringen som inrättar och indrar tjänsterna vid Posten, utan Postens styrelse, och utnämningen till tjänsterna sker likaså internt genom Postens organ.

## 8.3. LANDSKAPETS FÖRVALTNINGSBEHÖRIGHET: HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SOM EXEMPEL

På Åland hör hälso- och sjukvården med vissa smärre undantag till landskapsmyndigheternas lagstiftningsbehörighet. Enligt Sjl 18 § 12 punkten har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med undantag av administrativa ingrepp i den personliga friheten, smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning, rättsmedicinska undersökningar, behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner, och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användning som enligt Sjl 27 § 24, 29 och 30 punkterna hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt Sjl 30 § 8 punkten skall de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur och lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet i landskapet skötas av landskapsstyrelsen eller av någon annan i landskapslag bestämd myndighet.

Enligt landskapslagen om hälso- och sjukvården (60/1993) svarar landskapet Åland för att befolkningen i landskapet erhåller hälso- och sjukvård.<sup>17</sup> Landskapet svarar också för att andra personer som vistas i landskapet erhåller sådan sjukvård som bör ges utan dröjsmål samt vård som andra personer skall ges enligt internationella överenskommelser vilka bringats i kraft i landskapet. Landskapet svarar också för att veterinärvård tillhandahålles.

Den hälso-, sjuk- och veterinärvård som landskapet svarar för produceras och tillhandahålls av en hälso- och sjukvårdsmyndighet, Ålands hälso- och sjuk-

överklagade detta till dåvarande länsrätten och vidare till HFD på den grunden att landskapet Åland enligt Sjl 66 § åtnjuter samma rätt som staten i fråga om skattefrihet och andra därmed jämförbara förmåner. Posten framförde vidare att den bedriver en verksamhet som helt motsvarar verksamheten vid statliga affärsverk. Länsrätten och HFD godkände detta argument. HFD konstaterade i sitt utslag att landskapet Åland "bedriver affärsverksamhet genom Posten på Åland, som är ett offentligt affärsverk underställt Ålands landskapsstyrelse. I anseende härtill bör Posten på Åland anses vara i samma ställning i förhållande till landskapet som ett statligt affärsverk av motsvarande slag är i förhållande till staten. Med beaktande av stadgandet i 66 § självstyrelselagen för Åland (1144/91), enligt vilket landskapet i fråga om skattefrihet och andra jämförbara förmåner åtnjuter samma rätt som staten, är Posten på Åland skyldig att under år 1993 betala arbetsgivares socialskyddsavgift enligt den procentsats som gäller för sådana statliga affärsverk på vilka lagen om statens affärsverk (627/87) tillämpas, eller således med 3,85 procent av det förskotts-uppbörd underkastade lönebeloppet." Posten på Åland påfördes därmed en lägre socialskyddsavgift.

<sup>17</sup> Med befolkningen i landskapet avses här de personer som har hemort i landskapet.

vård, som är underställd Ålands landskapsregering (se avsnitt 8.1. ovan). Hälso- och sjukvårdsmyndigheten fullgör sina uppgifter genom att själv upprätthålla verksamhet och genom att köpa tjänster av andra i enlighet med landskapsregeringens årliga plan för hälso- och sjukvården i landskapet. Hälso- och sjukvården är en av landskapets dyraste uppgifter och de stadigt ökande budgetutgifterna föranledda av hälso- och sjukvården, vilket är ett allmänt fenomen såväl i riket som i andra länder, har förorsakat en del diskussion om hälso- och sjukvårdens dimensionering. Myndigheten har även rätt att sälja tjänster, om detta kan ske utan att försämra myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter.

Ålands hälso- och sjukvård leds av en styrelse som tillsätts av landskapsregeringen. Styrelsen består av en ordförande och en viceordförande samt minst tre och högst fem andra medlemmar och dess mandatid är två år. Landskapsregeringen kan också skilja styrelsen eller medlem eller ersättare i styrelsen från uppdraget, och företrädare för landskapsregeringen deltar ofta i styrelsens sammanträden. Styrelsen skall enligt landskapslagen anta ett reglemente med närmare bestämmelser om myndighetens administration och ekonomiförvaltning samt om övriga angelägenheter som hör samman med verkställigheten av myndighetens uppgift och funktion. Styrelsen avgör ärenden på föredragning av en förvaltningschef. Förvaltningschefen utses av styrelsen för viss tid och kan uppsägas av styrelsen då skäl därtill föreligger.

I anslutning till hälso- och sjukvårdsmyndigheten finns en hälsonämnd som är underställd landskapsregeringen. Nämnden tillsätts av landskapsregeringen för en mandatid om två år. Hälsonämnden har till uppgift att verka som miljötillsyns- och tillståndsmyndighet i enlighet med vad därom i annan landskapslag stadgas. Merparten av myndighetsuppgifterna med utövning av offentlig makt inom ÅHS sköts därmed av hälsonämnden och sådana tjänsteinnehavare som underlyder nämnden. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande samt minst tre och högst fem medlemmar. Den beslutar i arbetsordning om hur den sammankallas. Hälsonämnden kan i arbetsordning besluta att ett ärende som ankommer på nämnden att avgöra skall avgöras av tjänstemän som är underställda nämnden. På beslutsfattande i miljötillsyns- och tillståndsärenden tillämpas i övrigt de bestämmelser som gäller beslutsfattandet vid landskapsregeringen. Landskapsregeringens företrädare har inte brukat utnyttja sin rätt att närvara på sammanträden när det gäller hälsonämndens sammanträden.

Enligt landskapslagen om hälso- och sjukvården är kommunerna skyldiga att ersätta landskapet för de kostnader som landskapet förorsakats genom vården vid hälso- och sjukvårdsmyndighetens primärvårdsplatser, förutom kostnaderna för den palliativa cancervården. I landskapslagens 13 § fastställs grunderna för beräkningen av ersättningarna. Landskapet ansvarar således inte endast över administrationen av hälso- och sjukvården, utan också över produktionen av hälso- och

sjukvårdstjänster och över dessas kostnader. Kommunernas ersättningsskyldighet gäller dock endast kostnader som utgör driftkostnader.

Målsättningar, direktiv om verksamhetsformer och -innehåll samt andra nödvändiga detaljbestämmelser för hälso- och sjukvården i landskapet anges i den plan för hälso- och sjukvården som Ålands landskapsregering enligt 3 § landskapslagen om hälso- och sjukvården skall antas årligen.<sup>18</sup> Enligt planen är den övergripande målsättningen för Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) att, i enlighet med den människouppfattning och de etiska värderingar som kommer till uttryck i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i konventioner om barnets rättigheter samt i anslutande konventioner och förklaringar,<sup>19</sup> inom sitt kompetensområde, med anvisade resurser och i samråd med övriga samhällssektorer verka för en optimal folkhälsa. I detta avseende skall landskapets befolkning tillförsäkras tjänster av optimal kvalitet. Enligt hälso- och sjukvårdsplanen är ÅHS kompetensområde hälso- och sjukvården, såsom det regleras i gällande landskapslagstiftning och rikslagstiftning samt program och planer som landskapet indirekt eller direkt anslutit sig till.<sup>20</sup>

Den av styrelsen för ÅHS år 1999 antagna planen för vård utom Åland utstakar principerna för vart ålänningarna skall remitteras när de egna resurserna inte räcker till. Enligt planen skall de medicinska aspekterna vara avgörande vid vård utom landskapet men samtidigt bör uppmärksamhet fästas vid att patienterna skall ha rätt till vård på svenska. Det åligger de remitterande instanserna inom ÅHS att kontinuerligt övervaka att den köpta servicen är ändamålsenlig, av hög kvalitet och

<sup>18</sup> Planen för hälso- och sjukvården för år 2005 antogs av Ålands landskapsregering den 13 januari 2005.

<sup>19</sup> Den ideologiska grunden för de hälsopolitiska målsättningarna och värderingarna för landskapet finns dokumenterade i följande program och planer: Världshälsorganisationens (WHO) hälsopolitiska program, Hälsa för Alla år 2000 (HFA 2000), den av Europaregionens medlemsländer antagna strategin för genomförande av HFA 2000, Finlands nationella HFA 2000 program med senare revideringar, landskapsstyrelsens hälsopolitiska redogörelse till Ålands landsting år 1989, den nordiska handlingsplanen mot cancer samt inom Europeiska Unionen antagna rekommendationer och handlingsprogram på hälso- och sjukvårdens område.

<sup>20</sup> Utöver självstyrelselagen och de landskapsförfattningar som nämnts ovan regleras sjukvården i landskapet av följande landskaps- och riksförfattningar: mentalvårdslagen och mentalvårdsförordningen (FFS 1116/1990 och FFS 1247/1990) i tillämpliga delar (bestämmelserna om vård oberoende av vederbörandes vilja), lagen och förordningen om smittsamma sjukdomar (FFS 58/1986 och FFS 786/1986), lagen och förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (FFS 559/1993 och FFS 564/1994), Nordiska överenskommelsen om godkännande av vissa yrkesgrupper för verksamhet inom hälso- och sjukvården, landskapslagen om tillämpning av lagen om patientens ställning och rättigheter (61/1993), läkemedelslagen och -förordningen (FFS 395/1987 och 693/1987), strålskyddslagen och -förordningen (FFS 592/1991 och FFS 1512/1991), landskapslagen och landskapsförordningen om hälsovården (36/1967 och 63/1973) och landskapslagen om företagshälsovård (1383/2001). Dessutom stadgas i lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda (FFS 519/1977) 6 § 6 mom. följande: "Såvida genom landskapslag så stadgas, kan landskapet Åland vara medlem av det kommunalförbund för specialomsorger, som avses i 4 mom. Eller med kommunalförbundet avtala om anlitande av dess anstalter. Angående landskapets rättigheter och skyldigheter såsom medlem av kommunalförbundet gäller härvid vad om medlemskommun i denna lag stadgas och i kommunalförbundets grundstadga bestämmes. Angående beredandet av specialomsorger i landskapet Åland gäller i övrigt vad genom landskapslag stadgas." Denna lag är landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (48/1978), som inrättar ett kommunalförbund för det åländska specialomsorgsdistriktet. Se även bilaga 1 i Plan för hälso- och sjukvården 2005 (antagen av Ålands landskapsregering den 13 januari 2005), s. 54, med lagstiftning som reglerar den offentliga hälso- och sjukvården i landskapet Åland.



att priset överensstämmer med det som avtalats. ÅHS skall också tillse att patienterna erhåller information på sitt modersmål och att den skriftliga informationen (epikrisen) finns tillgänglig på svenska i patientjournalerna. Åländska patienter remitteras enligt dessa principer bl.a. till universitetscentralsjukhusen i Åbo och Helsingfors samt till Akademiska Sjukhuset i Uppsala.

Ansvaret för sjuktransporter ankommer i landskapet på den specialiserade sjukvården, inte såsom i riket på folkhälsoarbetet. ÅHS köper ambulanstjänster av Mariehamns stads räddningsverk som ställer fordon och personal till förfogande, medan den medicinska utrustningen tillhandahålls av Ålands centralsjukhus. FPA ersätter kostnaderna på samma grunder som i riket. Vid eventuella sjötransporter används sjöbevakningens farkoster på sätt som bestäms i 5.3 § i republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (21/2004; FFS 420/2004).<sup>21</sup> FPA ersätter kostnaderna på samma grunder som i riket. Med stöd av det avtal som ÅHS år 1997 har tecknat med Akademiska Sjukhuset i Uppsala om högspecialiserad sjukvård flygs vid behov sekundärtransporter med ambulanshelikopter mellan Mariehamn och Uppsala, och ett motsvarande system fungerar även i förhållande till Åbo. Vid behov kan också sjöbevakningens helikoptrar användas för sjuktransporter i landskapet.

Om patienters rättigheter stadgas i landskapslagen om tillämpning av lagen om patientens ställning och rättigheter (61/1993). Enligt denna skall rikslagen om patientens ställning och rättigheter (FFS 785/1992), nedan benämnd patientlagen, samt med stöd av den utfärdade bestämmelser, med angivna avvikelser, tillämpas i landskapet, om annat inte följer av ifrågakavande landskapslag.<sup>22</sup> I övrigt tillämpas i landskapet i fråga om patienters journalhandlingar social- och hälsovårdsministeriets förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård (FFS 99/2001).<sup>23</sup> Patientskador ersätts i landskapet enligt de principer som gäller enligt patientskadelagen (FFS 585/1986).

<sup>21</sup> Se även sjöräddningslagen (FFS 1145/2001).

<sup>22</sup> Följande avvikelser från patientlagen gäller i landskapet: 1) verksamhetsenhet i den i landskapslagen om hälso- och sjukvården avsedda hälso- och sjukvårdsmyndigheten är i landskapet en i 2 § 4 punkten patientlagen avsedd verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård, 2) bestämmelserna i 3 § 1 mom.<sup>22</sup> och 4 § 2 mom.<sup>22</sup> patientlagen skall inte tillämpas i landskapet, 3) om den i 5 § 3 mom. avsedda rätten för patient att kontrollera uppgifter i journalhandlingar som gäller patienten själv gäller i landskapet om vad därom i landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (72/1977) stadgas, 4) om det i 13 § 4 mom. patientlagen avsedda överlämnandet av uppgifter ur journalhandlingarna gäller i landskapet vad därom i landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet är stadgat samt 5) bestämmelserna i 17 § patientlagen<sup>22</sup> skall inte tillämpas i landskapet. De förvaltningsuppgifter som enligt patientlagen ankommer på riksmyndighet skall enligt landskapslagen handhas i landskapet av landskapsstyrelsen, såvitt fråga är om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet.

<sup>23</sup> Enligt förordningens 1 § skall den tillämpas på upprättandet av de handlingar som används för att ordna och genomföra en patients vård samt på förvaringen av dessa handlingar och annat material som hänför sig till vård och behandling. Förordningen gäller de verksamhetsenheter för hälso- och sjukvård som avses i 2 § 4 punkten lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) när de ger hälso- och sjukvård enligt 2 § 2 punkten i nämnda lag. Förordningen gäller även sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården vilka avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) när de ger ovan avsedd hälso- och sjukvård, oberoende av hos vem de är anställda eller av om de är självständiga yrkesutövare.

Ett åländskt försäkringsbolag är medlem i patientskadecentralen. Patientskadecentralen<sup>24</sup> handlägger också åländska patientskadeärenden.

Rättskyddscentralen för hälsovården, en riksmyndighet, utövar tillsyn över och handlägger klagomål som rör yrkesutbildade personer också inom hälso- och sjukvården på Åland. Innan 1991 års självstyrelselag trädde i kraft fanns en överenskommelseförordning (FFS 375/1973) enligt vilken det ankom på landskapsstyrelsen att sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland, som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning ankom på länsstyrelsen. Överenskommelseförordningen upphörde då gällande självstyrelselag trädde i kraft. För närvarande handhas de ärenden inom hälso- och sjukvården som på Åland ankommer på länsstyrelsen av länsstyrelsens administrativa avdelning, som vid behov inhämtar utlåtanden och övrigt bistånd av landskapsregeringen. Ett utkast till en ny överenskommelseförordning motsvarande den från år 1973 har uppgjorts (15.6.2000). Ålands länsstyrelse har förordat utkastet, då länsstyrelsen på grund av att den saknar en social- och hälsovårdsavdelning på Åland inte anser sig besitta en sådan sakkunskap inom området som länsstyrelserna i riket. Utkastet har också förordats av Ålandsdelegationen, men den har ännu inte antagits som överenskommelseförordning.

I likhet med sjukvården handhas hälsovården på Åland av landskapet och inte såsom i riket av kommunerna. Enligt 1 § landskapslagen om hälsovården (36/1967) ankommer den allmänna planeringen, ledningen och övervakningen av hälsovården på landskapsregeringen samt, i enlighet med vad därom är särskilt föreskrivet, på vederbörande riksmyndighet. Landskapslagen om hälsovården innefattar, förutom vissa allmänna och särskilda stadganden, bestämmelser om tätorter, landskapets hälsovårdsinspektörer, kommunala hälsovårdsordningar, bostadslägenheter, arbetslokaler och samlingslokaler, särskilda inrättningar och fabriker, användning av vatten för hushållsändamål, renhållning och avlopp, hållande av djur samt begravningsplats och begraving. Närmare föreskrifter angående verkställigheten av lagen ingår bland annat i landskapsförordningen om hälsovården (63/1973). På Åland gäller inom hälsovårdens område med avseende på bl.a. livsmedel, produktsäkerhet, kemikalier, renhållning (dvs. avfallshantering), avfall och farligt avfall och luftvård, också ett antal andra författningar.<sup>25</sup> Kännetecknande

<sup>24</sup> Se 11 § patientskadelagen.

<sup>25</sup> I fråga om livsmedel gäller landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om livsmedel (43/1977; ändr. 58/1995), landskapsförordningen om tillämpning i landskapet av riksförfattningar om livsmedel (83/2003), landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (97/1997) och landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (98/1997). Särskilda bestämmelser finns också om produktsäkerhet såsom landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om produktsäkerhet (59/1995) och landskapsförordning om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om produktsäkerhet (64/1995). Om vissa kemikalier gäller i landskapet vad i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om kemikalier (32/1990; ändr. 60/1995) är stadgat. Landskapet har vidare egen lagstiftning om renhållning, avfall och farligt avfall genom landskapslagen om renhållning (3/1981), landskapsförordningen om förpackningar och förpackningsavfall (93/1998), Ålands landskapsstyrelsens beslut om avfall och farligt avfall samt förfaranden för återvinning och slutligt

för de rättsområden som nämns ovan är det stora antalet blankettförfattningar som påbjuder att bestämmelser som gäller i riket också skall gälla i landskapet. Detta förklaras av att författningarna ofta är tekniska till sin natur och att många av dem genomför EG-direktiv. Landskapet har emellertid en egen tobakslag, tobakslag för landskapet Åland (64/1997) 16.8.1978/52. Lagen reglerar också försäljning av tobaksprodukter och tobaksrökning ombord på i landskapet hemmahörande fartyg (se avsnitt 5.2.2.4. ovan). Den allmänna ledningen och övervakningen av att tobakslagen och med stöd därav utfärdade föreskrifter iakttas ankommer på landskapsregeringen. Lokal övervakande myndighet är hälsonämnden. Lagen innefattar också bestämmelser om straff för brott mot den.

Enligt landskapslagen om hälsovården ankommer det på landskapsregeringen att leda och övervaka den allmänna hälsovården i landskapet. Landskapsregeringen har enligt lagen bland annat rätt att förordna att en kommunal hälsovårdsordning skall godkännas inom viss tid och fastställa gränsvärden för störningar som kan orsaka sanitär olägenhet. Landskapsregeringen kan också meddela bestämmelser om åtgärder som skall vidtas för att avhjälpa eller begränsa sanitär olägenhet som orsakas av att rök, sot, vattenånga, damm, lukt, för stark värme eller kyla eller oskäligt störande oväsande eller buller eller annat sådant som medför sanitär olägenhet tränger in i bostadslägenhet, arbetslokal eller samlingslokal. Landskapsregeringen kan vidare meddela närmare bestämmelser om uppgifter som skall framgå av en anmälan om matförgiftning eller misstanke om matförgiftning. Det ankommer likaså på landskapsregeringen att meddela allmänna bestämmelser om hur hushållsvatten skall desinficeras samt om kvalitetskrav på hushållsvatten och om kontrollen av sådant vatten,<sup>26</sup> om kvaliteten av vattnet vid allmänna badstränder och om kontrollen av sådant vatten.<sup>27</sup> Till landskapsregeringens behörighet hör också att vid behov ålägga ägaren av begravningsplats att avhjälpa missförhållanden och, om dessa inte kan avhjälpas, att förbjuda begravingar på begravningsplatsen. Om det krävs brådskande åtgärder för förebyggande av smittspridning eller annan särskild hälsofara, kan landskapsregeringen utfärda nödvändiga föreskrifter om sagda åtgärder.

Enligt landskapslagen om hälsovården handhar hälsonämnden vid hälso- och sjukvårdsmyndigheten (se närmare om denna ovan) de uppgifter som enligt

omhändertagande (92/1998) och landskapsförordningen om PCB-avfall (110/1998) samt landskapsförordningen om deponering av avfall (76/2001). I fråga om luftvård gäller vad som i landskapsförordningen om avfallsförbränning (33/2003), landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar rörande åtgärder mot förorening i luften (38/2001), Ålands landskapsstyrelsens beslut om regler för eldning av avfall (35/2003), landskapsförordning om tillämpning i landskapet Åland av ett statsrådsbeslut om förbränning av farligt avfall (94/1998) är stadgat. Med anledning av sjöfartsnäringen har lagtinget även stiftat en landskapslag om mottagning i hamn av fartygsgenererat avfall och lastrester (58/2003) och en landskapsförordning om mottagning av fartygsgenererat avfall och lastrester (67/2003).

<sup>26</sup> Se Ålands landskapsstyrelsens beslut angående tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om hushållsvatten (101/1997).

<sup>27</sup> Se Ålands landskapsstyrelsens beslut om kvalitetskrav på och kontroll av vattnet vid allmänna badstränder och badplatser (102/1997).

lagen ankommer på hälsovårdsnämnd. Kommunala hälsovårdsnämnder finns inte på Åland. Hälsonämnden handhar således den praktiska övervakningen av landskapslagens tillämpning i landskapet. Hälsonämnden kan förordna om inspektioner av sanitära olägenheter, ge uppmaningar om avhjälpande av sådana bristfälligheter som avses i landskapslagen, ge råd om planering, uppförande och inredning av inspektion underkastade anläggningar, inrättningar och lokaler, förbjuda och ge tillstånd till i lagen reglerade aktiviteter och hanteringar och övervaka vattenförsörjningen, renhållning och avlopp. Tjänsteman (hälsoinspektör) som underlyder hälsonämnden är enligt nämnda landskapslag berättigad att verkställa till sitt verksamhetsområde hörande inspektioner och i detta syfte erhålla tillträde överallt där allmän sanitär olägenhet eller fara kan yppa sig.<sup>28</sup>

Också kommunerna har vissa begränsade uppgifter enligt landskapslagen om hälsovården. Kommunfullmäktige kan vid behov godkänna en hälsovårdsordning. En hälsovårdsförordning skall underställas landskapets hälsonämnd för fastställelse. Kommunfullmäktige kan också besluta att även annat än sådant i landskapslagens 5 § avsett område skall vara tätort eller ge föreskrifter om bosättnings täthet eller de sanitära olägenheterna. Kommunfullmäktige kan även av särskilda skäl besluta att område för vilket byggnadsplan inte har fastställts inte skall betraktas som tätort enligt lagen. Sådant beslut skall underställas landskapsregeringen för fastställelse.

Landskapslagen om hälsovården innefattar vissa bestämmelser om tvångsåtgärder och straffpåföljder. Följs inte hälsonämndens föreskrifter för avvärjande av sanitär fara eller avhjälpande av sanitär olägenhet inom utsatt tid, har nämnden befogenhet att låta utföra arbetet eller låta verkställa åtgärden. Polismyndigheten är enligt lagen skyldig att ge hälsonämnden handräckning vid verkställigheten av stadgandena i landskapslagen om hälsovård och med stöd av den utfärdade förordningar samt av de föreskrifter vilka givits med stöd av den. Kostnaderna som föranleds skall betalas i förskott av landskapets medel och de kan uppbäras av vederbörande i den ordning som gäller beträffande utmätning av allmänna avgifter. Är sanitär fara eller olägenhet av den art att endast vederbörande själv kan avvärja eller avhjälpa den, eller prövar hälsonämnden det annars vara ändamålsenligt att missförhållandet avhjälpas genom försorg av vederbörande, kan nämnden förelägga honom vite som påföljd för underlåtenhet att iakttä föreskrift eller förbud.

Innan ärende, som berör någon person enskilt, avgörs, skall honom före avgörandet beredas tillfälle till skriftlig eller muntlig förklaring. Hälsonämnden kan likväl i synnerligen brådskade fall och då dröjsmål kan medföra allmän sanitär fara, avgöra ärendet utan hörande av vederbörande, men denne skall i sådana fall utan dröjsmål delges beslutet på sätt som i kommunallagstiftningen är stadgat om delgivning av beslut som berör någon enskild.

<sup>28</sup> I fråga om inspektion av bostadslokaler gäller dock vad i lagens 19 § särskilt är stadgat.

Envar som uppehåller sig i landskapet är enligt 83 § landskapslagen om hälsovården skyldig att infinna sig för att höras vid hälsonämndens sammanträde, om nämnden anser det erforderligt.<sup>29</sup> Vid kallelse skall vederbörande delges ärendet. Bestämmelsen ger hälsonämnden i princip tämligen stora möjligheter att tvinga en enskild individ att infinna sig inför hälsonämnden, och bestämmelsen kan tänkas vara problematisk med tanke på vissa grundrättigheter, såsom integritetsskyddet och den personliga friheten.<sup>30</sup> Bestämmelsen har dock veterligen inte använts som förvaltningstvång i förhållande till enskilda.

Den som bryter mot landskapslagen om hälsovård eller med stöd därav utfärdade föreskrifter straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Mindre överträdelse kan hälsonämnden och polismyndighet underlåta att anmäla till åtal. Allmän åklagare kan också enligt 98 § i landskapslagen om hälsovård efter prövning underlåta att utföra åtal för sådan överträdelse, likväl inte om vederbörande har försummat att följa för honom av hälsonämnden utfärdad föreskrift om avvärijande av sanitär fara eller avhjälpande av sanitär olägenhet och om nämnden har anmält detta till åklagaren.

Om ändringssökande stadgas i 85 § landskapslagen om hälsovård. Enligt denna bestämmelse får ändring i hälsonämndens beslut sökas i enlighet med vad som i föreskrivs i 14 § landskapslagen om hälso- och sjukvården. Enligt 14 § kan en sakägare som är missnöjd med ett beslut som styrelsen för Ålands hälso- och sjukvård eller hälsonämnden har fattat kan inom 21 dagar, räknat från den dag beslutet delgavs vederbörande, skriftligen begära rättelse hos den beslutande myndigheten. I rättelseyrkandet som läggs till grund för myndighetens prövning skall anges vilket beslut som önskas rättat och de omständigheter som rättelseyrkandet grundar sig på. Ett rättelseyrkande skall behandlas utan dröjsmål. Ett beslut som Ålands hälso- och sjukvård eller hälsonämnden fattat med anledning av ett rättelseyrkande får överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.<sup>31</sup> Överklagandet skall ha inkommit till domstolen inom 30 dagar från delgivningen av beslutet.

<sup>29</sup> Enligt Ls. framst. 28/1992–93, s. 12, motiveras bestämmelsen av att den kommunala indelningen inte längre skall ha någon verkan i tillsynsarbetet.

<sup>30</sup> Det kan i detta sammanhang nämnas att högsta domstolen har i sitt utlåtande HDu 1339/2000 angående antagande av polislag för landskapet Åland konstaterat att "[d]et hör till en persons grundläggande rättigheter att inte behöva infinna sig på annan ort", varmed en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter konstaterades på ett sätt som föranledde behörighetsöverskridning. Eftersom hälsonämndens territoriella behörighet sträcker sig över alla åländska kommuner, kan det i teorin hända att en tillämpning av hälsovårdslagens 83 § kommer i konflikt med de grundläggande rättigheterna. Hälsonämnden borde av denna anledning låta bli att använda den makt som bestämmelsen avser.

<sup>31</sup> Bestämmelsema om besvär över hälsovårdsbeslut på Åland skiljer sig på detta sätt något från de som gäller i riket. Enligt 56 § rikets hälsoskyddslag (FFS 763/1994) kan ändring i ett beslut som en kommunal nämnd eller något annat organ [som avses i lagens 7 §] har fattat med stöd av lagen kan sökas i den ordning som stadgas i förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996) genom anförande av besvär hos länsrätten inom 30 dagar från delfäendet. Anförande av rättelseyrkande är en besvärsförutsättning endast i fråga om beslut som en kommunal tjänsteinnehavare har fattat med stöd av lagen. Den som är missnöjd med ett sådant beslut har rätt att få beslutet prövat av en nämnd eller något annat organ som avses i 7 §. Rättelse av beslutet skall yrkas skriftligen inom 14 dagar från det att parten har delgivits beslutet.

Lagtinget har enligt Sjl 18 § 17 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om djurskydd och veterinärväsendet med undantag av smittsamma sjukdomar hos husdjur, förbud mot införande av djur och djurprodukter och förebyggande av införsel av växtförstörare till landet (Sjl 27 § 31–33 punkterna). Genom djurskyddslagen för landskapet Åland (95/1998) meddelas bestämmelser om behandling och hantering av djur, såsom om djurskydd, djurhållning, transport av djur samt avlivning och slakt av djur i landskapet. Landskapslagen är tillämplig på alla djur. Enligt djurskyddslagens 2.2 § skall dessutom iaktas vad som bestäms särskilt om avel, artificiell reproduktion av djur, jakt, fiske, naturvård och hälsovård samt vad som bestäms om genteknik i rikslagstiftningen. Förvaltningen av djurskyddet i landskapet handhas av landskapsregeringen som också leder den allmänna tillsynen över landskapslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Övriga tillsynsmyndigheter enligt lagen är Ålands hälso- och sjukvård samt polisen. Beträffande gränsveterinärens uppgifter inom gränsbevakningen gäller vad som bestäms i rikslagstiftningen (44 §). Landskapsregeringen kan på de villkor som den föreskriver bevilja en person med erforderlig utbildning eller erfarenhet rätt att i egenskap av djurskyddsövervakare verkställa inspektioner som avses i landskapslagens 46.1 §.<sup>32</sup>

#### 8.4. KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE PÅ ÅLAND

##### 8.4.1. Historisk utveckling

Grunden för den moderna kommunalförvaltningen i Finland lades av 1865 års förordning om kommunalförvaltningen på landsbygden och 1873 års förordning om kommunalförvaltningen i städerna. År 1917 antog riksdagen en kommunallag för landskommuner och en kommunallag för städer jämte en kommunal vallag. Lagarna upphävdes år 1919. Samma år antog riksdagen regeringsformen för Finland som fastslog att kommunernas förvaltning skulle grunda sig på medborgerlig självstyrelse. I dag tryggas den kommunala självstyrelsen i GL 121 §. Kommunal självstyrelse innebär bland annat att kommuninvånarna genom allmänna val har rätt att själva utse kommunens högsta organ, att kommunfullmäktige har en allmän kompetens att besluta om kommunens gemensamma angelägenheter, att kommunalförvaltningen åtnjuter självständighet i förhållande till den statliga förvaltningen och landskapsförvaltningen och att kommunen har beskattningsrätt.

Redan 1920 års självstyrelselag för Åland tillerkände lagtinget lagstiftnings- och förvaltningskompetens i fråga om den kommunala förvaltningen, med undantag för "grunderna för kommunal rösträtt" som hörde till rikets behörighet (9.2 § 7

<sup>32</sup> Landskapsregeringen kan också återkalla rätten att verkställa inspektioner om djurskyddsövervakaren inte följer de fastställda villkoren. Rätten kan också återkallas av annan grundad anledning.

punkten). Också Ålandsöverenskommelsens utgångspunkt var att landskapet skulle ha en på medborgerlig självstyrelse grundad kommunalförvaltning. I Ålandsöverenskommelsen omnämns de åländska kommunerna specifikt i punkterna 2, 3 och 4.

“2. Landstinget och kommunerna på Åland äro i intet fall skyldiga att underhålla eller giva understöd åt andra skolor än sådana, i vilka svenskan är undervisningsspråk. I statens undervisningsanstalter skall undervisningen likaledes givas på svenska språket. Utan vederbörande kommuns samtycke kan undervisning i finska språket icke meddelas i sådana folkskolor, som underhållas eller erhålla understöd av staten eller kommunen.

3. Då på Åland belägen fastighet försäljes till någon person, som icke äger hemortsrätt i landskapet, äger varje person, som där har hemortsrätt ävensom Landstinget och den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att återköpa fastigheten till ett pris, som, om överenskommelse icke kan träffas, skall fastställas av häradsrätten, under hänsynstagande till gällande pris.

Detaljerade bestämmelser skola fastställas i en särskild lag rörande tillvägagångssättet vid dylikt återköp samt beträffande företrädesrätt i händelse av flera anbud.

Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen.

4. Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter förrän fem år efter det de förvärvat hemortsrätt på öarna. Såsom inflyttad i denna mening skall icke anses en person, som tidigare under minst fem år ägt hemortsrätt på Ålandsöarna.”

Den s.k. garantilagen av år 1922 (FFS 189/1922) inskränkte i 3 § riksdagens lagstiftningsbehörighet i fråga om grunderna för den kommunala rösträtten på Åland genom sina bestämmelser om förutsättningarna för erhållande av kommunal rösträtt i landskapet. Enligt 11 § 2 mom. 7 punkten i 1951 års självstyrelselag hade riket lagstiftningsbehörighet rörande “grundsatsen om allmän och lika rösträtt för finsk medborgare som uppnått lagstadgad ålder samt om omedelbara, proportionella och hemliga val”, varvid likväl skulle beaktas vad i 4 § stadgades angående förutsättningarna för erhållande av sådan rösträtt. Riket förbehölls enligt 1951 års självstyrelselag 15 § 18 punkten lagstiftningsbehörigheten också i fråga om ändring i den kommunala indelningen.

Genom 1991 års självstyrelselag överfördes kommunallagstiftningen i sin helhet till landskapets behörighet. Gällande självstyrelselag innehåller ingen hänvisning till den grundsats som nämns ovan, inte heller några bestämmelser om ändring i den kommunala indelningen. Enligt Sjl 18 § 4 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda samt disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare. Landskapet har enligt Sjl 18 § 5 punkten också lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller kommunerna tillkommande skatter. Riket har dock enligt Sjl 29.1

§ 3 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och förtroendevalda inom kommunalförvaltningen. Inom detta rättsområde kan med lagtingets samtycke lagstiftningsbehörigheten helt eller till vissa delar överföras på landskapet genom lag.

Självstyrelselagen för Åland innehåller förhållandevis få bestämmelser om kommunalförvaltningen på Åland. Sådana är, förutom Sjl 18 § 4 punkten om lagtingets lagstiftningsbehörighet i ärenden som berör kommunernas förvaltning, stadgandet i Sjl 9 §, enligt vilket i val av lagtingets ledamöter och kommunernas fullmäktige och när övriga förtroendevalda inom landskaps- och kommunalförvaltningen utses får endast den delta som har hembygdsrätt. Vidare stadgas i Sjl 25 § om besvär över beslut av kommunala myndigheter.

Lagtinget har den 21 januari 1991 gett sitt bifall till den europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Även om stadgans bestämmelser är allmänt utformade uttrycker de vissa centrala principer som skall beaktas vid lagstiftningen, såsom principen om representativ kommunal demokrati, den lokala självstyrelsens kompetens, principen om att offentliga uppgifter primärt skall handhas av de myndigheter som ligger närmast medborgarna samt principen om att kommunernas skall rådfrågas i fråga om de reformer eller beslut som berör dem.

En gemensam kommunallag för alla kommuner i landskapet Åland har tillämpats sedan 1980. Före 1980 tillämpades i landskommunerna landskapslagen om kommunalförvaltningen i landskommunerna i landskapet Åland och i Mariehamn landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad. En särskild landskapslag reglerade samarbetet mellan kommunerna. Kommunallagen av 1980 upphävdes år 1997 då den nuvarande kommunallagen för landskapet Åland (73/1997) antogs.<sup>33</sup> Jämfört med den tidigare lagen innebar 1997 års kommunallag bland annat en förstärkning av den kommunala självbestämmanderätten genom att landskapsstyrelsens tillsyn över kommunerna minskade. Reformen innebar också en förstärkning av kommunmedlemmarnas inflytande över den kommunala verksamheten. Bestämmelserna om kommunernas ekonomi förnyades, bland annat genom att en möjlighet för kommunerna till nettobudgetering infördes. Lagen förnyade också reglerna om kommunalförbunden och kommunerna ålades en skyldighet att bilda ett kommunalförbund med namnet Ålands Kommunförbund kf.

<sup>33</sup> Lagen bereddes av en av landskapsstyrelsen i september 1994 tillsatt kommitté för översyn av kommunallagen. Kommittén avgav den 13 mars 1995 sitt betänkande i form av ett förslag till ny kommunallag för landskapet Åland och vissa andra sammanhängande lagändringar. Lagförslaget sändes på remiss till kommunerna, kommunalförbunden, Kommunala avtalsdelegationen, Ålands förvaltningsdomstol och de lokala fackförbunden.

## 8.4.2. Allmänt om den kommunala självstyrelsen på Åland

Grunderna för den kommunala självstyrelsen fastställs i 1 § kommunallagen för landskapet Åland (ÅKL) som lyder:

“1 § *Kommunal självstyrelse*. Landskapet Åland är indelat i självstyrande kommuner av vilka Mariehamn är stad.

Bestämmelser om kommunindelning finns i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (76/1997).

Kommunerna handhar de uppgifter som enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ankommer på dem.”

Bestämmelsen i 1 § kommunallagen om att landskapet skall vara indelat i självstyrande kommuner har sin grund i GL 121 § enligt vilken Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.<sup>34</sup>

Om kommunens medlemmar stadgas i ÅKL 2 §. Medlem av en kommun är 1) den som har kommunen som sin hemkommun enligt lagen om hemkommun (FFS 201/1994), 2) en juridisk person som har hemkommun i kommunen samt 3) den som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Enligt lagen om hemkommun (FFS 201/1994) är en persons hemkommun, med vissa nedan angivna undantag, den kommun där han bor. Hemkommunen för ett nyfött barn är den kommun där barnets mor har sin hemkommun när barnet föds. Har en person i sin användning flera bostäder eller ingen bostad alls, är hans hemkommun den kommun som han på grund av sina familjeförhållanden, sin utkomst eller andra motsvarande omständigheter har fast anknytning. Har en persons egen uppfattning om vilken kommun som är hans hemkommun inte kunnat utredas, är hans hemkommun den kommun till vilken han skall anses ha den fastaste anknytningen med hänsyn till sitt boende, sina familjeförhållanden, sin utkomst och andra motsvarande omständigheter. En persons hemkommun ändras inte om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av 1) arbetsuppgifter, studier eller sjukdom, eller någon annan med dessa jämfällbar orsak, som varar högst ett år, 2) vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden, 3) vistelse till sjöss såsom sjöfolk, 4) avtjänande av straff i straffanstalt, 5) medlemskap i riksdagen eller statsrådet eller ett offentligt förtroendeuppdrag, eller 6) fullgörande av värnplikt eller civiltjänst.

Genom bestämmelse i 18 § 4 punkten i 1991 års självstyrelselag överfördes lagstiftningsbehörigheten i frågor som rör kommunindelningen från riket till landskapet. Innan landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om

<sup>34</sup> Om kommunal självstyrelse och dess grundlagsskydd, se Suksi 2002, ss. 338–350.

kommunindelning (76/1997) trädde i kraft tillämpades i landskapet med stöd av en övergångsbestämmelse i Sjl 71 § rikets lag om kommunindelning. Enligt 1.2 § kommunallagen finns bestämmelser om kommunindelningen i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelningen. De lagar som avses i blankettlagen är lagen om kommunindelning (FFS 365/1995) och lagen om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten (FFS 483/1996).<sup>35</sup> Ovannämnda blankettlag innehåller vissa särbestämmelser som gäller i landskapet till följd av att landskapets myndigheter sköter de förvaltningsuppgifter som rikslagen förutsätter.

Lagen om kommunindelning reglerar ändring i kommunindelningen, varmed avses att kommuners område minskas och utvidgas samt att kommuner upplöses och nya kommuner bildas. Kommunindelningen kan ändras om de i lagen stadgade allmänna och särskilda förutsättningarna därför uppfylls. De allmänna förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen är att ändringen 1) främjar ordnandet av service för invånarna i området, 2) förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, 3) förbättrar verksamhetsmöjligheterna för invånarna i området, eller 4) främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. De särskilda förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen är att de berörda kommunernas fullmäktige gemensamt föreslår en sådan ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar. En ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan också verkställas om inte fullmäktige i någon kommun motsätter sig detta, eller om ett förslag med det innehåll som framställts av en kommunindelningsutredare understöds vid en kommunal folkomröstning av majoriteten i samtliga kommuner.

En ändring i kommunindelningen som innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas, men inte att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskas, kan verkställas, om 1) inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen, eller om 2) ändringen inte inverkar på invånarantalet i någon kommun mer än fem procent, eller på arealen i någon kommun med mer än tio procent, räknat enligt landarealen. I övrigt kan en sådan ändring i kommunindelningen som avses ovan verkställas endast under särskilt vägande förutsättningar som nämns ovan (de allmänna förutsättningarna).

Genom lagen om ändring av lagen om gränserna för Finlands territorialvatten (FFS 981/1995) utvidgades Finlands och därmed även Ålands territorialvatten. Härvid uppstod ett område som inte var uppdelat i kommuner. Den existerande lagen om kommunindelning ansågs inte särskilt väl lämpad för att lösa kommunindelningen i denna situation. För att reglera det på vilket sätt kommunindelningen inom det nya territorialvattnet skulle utföras antogs en lag om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten (FFS 483/1996). Enligt land-

<sup>35</sup> Se även Ls. framst. 3/1996–97.

skapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelningen gällde denna lag om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten i landskapet t.o.m. den 1 januari 2001 till de delar tillämpningslagen avser. Efter detta datum fanns inget behov längre att tillämpa sagda lag då kommungränserna redan hade bestämts inom det utökade territorialvattnet.

#### 8.4.3. Kommunens uppgifter

Om kommunens uppgifter stadgas i ÅKL 1.3 § och i ÅKL 3 §. Enligt ifrågavarande lagrum handhar kommunerna "de uppgifter som enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ankommer på dem". Kommunen skall också handha "de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag". Kommunen kan genom avtal åta sig att handha även andra offentliga uppgifter. Kommunen kan handha sina lagstadgade uppgifter själv, tillsammans med andra kommuner eller genom att beställa tjänster från andra tjänstproducenter. Kommunen skall i all sin verksamhet sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling inom kommunen. Kommunerna får enligt ÅKL 3 § inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom lag.

Kommunerna handhar med andra ord såväl sådana uppgifter som de påförts genom lag – kommunernas särskilda kompetens – som uppgifter som de själva har åtagit sig inom ramen för sin självstyrelse – kommunernas allmänna kompetens. Uttrycket "med stöd av självstyrelsen" är en generalklausul som ger den enskilda kommunen rörelsefrihet och möjlighet att åta sig uppgifter i enlighet med kommunens behov och resurser inom ramen för en allmän kompetens. Gränserna för kommunernas allmänna kompetens bestäms därför till stor del genom förvaltningsdomstolarnas rättspraxis. I fråga om kommunernas allmänna kompetens liknar kommunallagen för landskapet Åland i stor utsträckning formuleringen av kommunernas allmänna kompetens rikets kommunallag (FFS 365/1995). Den rättspraxis och de principer som följs i riket kunde därför anses vara tillämpliga också vid en bedömning av de åländska kommunernas allmänna kompetens.<sup>36</sup>

I riket har den samhälleliga utvecklingen lett till att kommunerna med stöd av lag har fått allt fler förvaltningsuppgifter. Samtidigt har lagstiftningen utvecklats så att kommunerna fått en allt större frihet att själva bestämma hur de lagstadgade uppgifterna skall handhas. I dag reglerar lagstiftningen till exempel inte lika specifikt som tidigare vilket kommunalt organ som skall handa en viss lagstadgad uppgift. Till följd av att landskapet Åland har självstyrelse är de uppgifter som

<sup>36</sup> Se angående denna rättspraxis t.ex. i Hannus & Hallberg 2000, *passim*, och tidigare svenskspråkiga upplagor för detta verk samt Harjula & Prättälä 1996, *passim*.

hänför sig till åländska kommunernas särskilda kompetens mera begränsade än de som ankommer på kommunerna i riket. Enligt lag ankommer det på kommunerna i riket att ordna hälso- och sjukvården för sina invånare. I riket ansvarar kommuner också för utbildningen efter grundskolan. På Åland handhas hälso- och sjukvården enligt landskapslagen om hälso- och sjukvården på Åland (60/1993) av landskapet genom Ålands hälso- och sjukvård, som är hälso- och sjukvårdsmyndighet på Åland. Enligt landskapslagen om hälsovården (36/1967) leds hälsovården i landskapet av landskapsregeringen. Förvaltningen av hälsovården handhas av landskapets hälsonämnd. Enligt landskapslagen om utbildning efter grundskolan (52/1997) är landskapet huvudman för utbildningen efter grundskolan. Ett annat exempel är brand- och räddningsväsendet. I riket ankommer det på staten att upprätthålla alarmcentraler. På Åland upprätthålls alarmcentralen av landskapet i enlighet med landskapsförordningen om landskapets alarmcentral (22/2000).

Det bör märkas att kommunallagen för Åland genomgående begagnar termen "lag" och inte termen "landskapslag". De åländska kommunerna handhar också uppgifter direkt med stöd av rikslagstiftning, även om det i praktiken inte är så vanligt. Ett exempel är den kommunala konsumentrådgivningen. Konsumentskyddet hör enligt Sjl 27 § 10 punkten till rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 1 § lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna (FFS 72/1992) skall kommunerna ordna konsumentrådgivning. De åländska kommunerna undantas inte från denna skyldighet. Enligt lagens 7 § beviljas kommunerna statsandel för anordnande av konsumentrådgivning enligt vad som stadgas i lagen om statsandelar till kommunerna (FFS 1147/1996). Denna bestämmelse tillämpas dock inte i förhållande till de åländska kommunerna. Enligt Sjl 30 § 11 punkten skall de uppgifter som enligt lagstiftningen om konsumentrådgivning ankommer på kommunerna i landskapet skötas av landskapsmyndigheterna i enlighet med avtal mellan landskapet och kommunerna. Mellan år 1993 och 1999 sköttes verksamheten av landskapet med stöd avtal med de åländska kommunerna. Verksamheten bekostades av kommunerna. Från och med år 2000 handhas den praktiska konsumentrådgivningen av Ålands kommunförbund med stöd av ett avtal med landskapsstyrelsen. Kommunerna finansierar verksamheten, men landskapsregeringen ombesörjer utbetalningen av ersättningen till Ålands kommunförbund. Kommunerna erhåller landskapsbidrag för sin verksamhet enligt landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (70/1993).

Ett annat exempel är befolkningskyddet. Bestämmelserna om befolkningskydd och beredskap inför undantagsförhållanden i lagen om befolkningskydd (FFS 561/1999) gäller även också åländska kommuner. De åländska kommunerna är skyldiga att ombesörja samma befolkningskyddsuppgifter som kommunerna i riket, bland annat de om skyddsrum. På Åland är Mariehamn en s.k. skyddsorskommun.

Förhållandet mellan landskapsregeringen och kommunerna regleras i ÅKL 4 § som stadgar på följande sätt om förhållandet mellan landskapsregeringen och kommunerna:<sup>37</sup>

“4 § Förhållandet mellan landskapsstyrelsen och kommunerna. Landskapsstyrelsen övervakar att kommunerna och kommunalförbunden iakttar gällande lagstiftning.

Landskapsstyrelsen skall tillförsäkra kommunerna möjlighet att delta i beredningen av lagstiftningen som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin.”

Landskapsregeringen har således enligt kommunallagen en allmän skyldighet att övervaka att de kommunala organen följer gällande lagstiftning. Däremot ger 4 § inte landskapsregeringen rätt att ingripa i enskilda kommunala ärenden eller i kommunens förvaltning. Landskapsregeringen kan endast genom att utfärda anvisningar om ny lagstiftning eller om andra beslut bidra till att kommunerna på ett ändamålsenligt sätt handhar de uppgifter som åligger dem.<sup>38</sup> För att garantera den kommunala självstyrelsen ger lagens 4 § kommunerna vidare möjlighet att delta i beredningen av lagstiftningen som rör kommunerna och i andra frågor som är av stor vikt för den kommunala förvaltningen och ekonomin.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> I riket motsvaras bestämmelsen av kommunallagens 8 § (FFS 365/1995) om förhållandet mellan staten och kommunen. Enligt detta lagrum åligger det inrikesministeriet att allmänt följa kommunernas verksamhet och ekonomi samt att se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi behandlas genom statens och kommunernas samrådsförfarande, om vilket stadgas genom förordning.

<sup>38</sup> I detaljmotiveringarna i sitt utlåtande över landskapsstyrelsens framställning med förslag till kommunallag för Åland noterar lagtingets lagutskott följande: “Utskottet uppfattar den i 1 mom. avsedda övervakningsskyldigheten så att landskapsstyrelsen skall följa kommunernas verksamhet och vid behov kunna inbegära upplysningar eller förklaringar från kommunerna. Någon möjlighet att med stöd av detta lagrum direkt ingripa i enskilda ärenden eller i kommunens förvaltning har landskapsstyrelsen inte. Landskapsstyrelsen kan genom att utfärda anvisningar om ny lagstiftning eller om andra beslut bidra till att kommunerna på ett ändamålsenligt sätt handhar de uppgifter som åligger dem.” LuB 8/1996–97.

<sup>39</sup> I sin framställning föreslog landskapsstyrelsen att landskapsstyrelsen skulle ges rätt att i förordning närmare reglera hur samarbetet mellan landskapsstyrelsen och kommunerna skall utformas vad gäller lagstiftning som rör kommunerna och andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin. Förslaget omfattades inte av lagutskottet, som föreslog att stadgandet skulle omformuleras så att det uttrycker en rätt för kommunerna att delta i beredningen av sagda ärenden. Enligt utskottet var det inte nödvändigt att bestämmelser om detta ges i en landskapsförordning, den föreslagna omformuleringen kunde enligt lagutskottet ses som en uppföljning till det bifall som lagtinget har gett till den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. LuB 8/1996–97.

#### 8.4.4. Kommunens förvaltning

##### 8.4.4.1. Bakgrund

Kommunallagens 2 kapitel innefattar allmänna bestämmelser om den kommunala förvaltningens organisation, kommunernas organ, delegering av beslutanderätt inom kommunernas organ, instruktioner och stadgor som kommunerna kan eller bör anta, kommunala tillkännagivanden samt om kommunala avgifter. Förutom jävsregler innehåller kommunallagen emellertid inte några mera ingående regler om förvaltningsförfarande inom kommunalförvaltningen, och i brist på en täckande förvaltningslag torde man kunna anse att det preventiva rättsskyddet inom den åländska kommunalförvaltningen inte är på en tillfredsställande nivå även om de olika kommunernas interna förfaringssätt är relativt likartade. Eventuella luckor i regleringen kan dock åtminstone i någon mån fyllas genom tillämpning av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, dvs. objektivitetsprincipen, likställdhetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen och proportionalitetsprincipen samt tillitsskyddsprincipen och framför allt inom socialrättens område skälighetsprincipen.

Kommunens beslutanderätt utövas enligt ÅKL 6 § av fullmäktige. Beredning och verkställighet handhas av styrelsen samt av nämnder, kommittéer och direktioner. Det är inte en allmän medborgerlig plikt att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag i landskapet.<sup>40</sup> En förtroendevald som visar ett giltigt skäl skall också beviljas avsked från uppdraget.

Kommunfullmäktige skall enligt kommunallagen anta en förvaltningsstadga och en tjänstestadga. Kommunfullmäktige kan också, om den så önskar, anta en ordningsstadga för kommunen samt instruktioner för styrelsen, nämnder och kommittéer. Fullmäktige fastställer grunderna för de avgifter som skall uppbäras för kommunens tjänster och andra prestationer samt grunderna för när kommunen kan avstå från att bära upp avgift för en tjänst eller prestation.

Enligt ÅKL 14 § kan landskapsregeringen, i syfte att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala bestämmanderätten eller decentralisera beslutsfattandet, på ansökan bevilja en kommun eller ett kommunalförbund rätt att avvika från bestämmelserna i en landskapslag eller –förordning. Rätten att avvika kan gälla 1) delegering av beslutanderätt från en landskapsmyndighet till ett kommunalt organ, 2) befrielse från skyldighet att underställa landskapsregeringen ett beslut för fastställelse samt 3) avvikelser från särskilda bestämmelser inom ett sak-

<sup>40</sup> Enligt rikets kommunallag kan en person vägra att ta emot ett förtroendeuppdrag om han har fyllt 60 år eller under de fyra närmast föregående åren innehaft samma förtroendeuppdrag eller ett förtroendeuppdrag i samma organ eller innehaft kommunala förtroendeuppdrag i sammanlagt åtta år. Enligt Ålands landskapsstyrelse är en allmän plikt att åta sig förtroendeuppdrag otidsenlig och gynnar inte ett effektivt arbete inom kommunen. I sin framställning föreslog landskapsstyrelsen därför att en sådan plikt inte skulle inskrivas i den nya kommunallagen; se Ls framst. nr 3/1996–97.

område. Om ett ärende är anhängigt då rätt att avvika från bestämmelser i landskapslag eller -förordning beviljas, skall ärendet avgöras enligt de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för landskapsregeringens beslut. Bakgrunden till bestämmelserna i ÅKL 14 § är det försök med frikommuner som påbörjades i landskapet år 1990. Genom detta lagrum utvidgade lagstiftaren de generella möjligheter landskapsregeringen hade med stöd av frikommunlagen att ge en kommun rätt att i vissa frågor ha en reglering som avviker från bestämmelserna i en landskapslag eller landskapsförordning att gälla samtliga åländska kommuner.

Kommunallagens 3 kap. innefattar allmänna bestämmelser om de förtroendevalda, såsom bestämmelser om förtroendeuppdrags giltighetstid, förlust av valbarhet, avsked och befrielse från förtroendeuppdrag, återkallande av förtroendeuppdrag, felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag, skiljande från förtroendeuppdrag samt om förtroendevaldas rätt till upplysningar, arvoden och ersättningar. Bestämmelserna motsvarar de i rikets kommunallag. Detsamma gäller stadgandena i 4 kap. som innehåller allmänna bestämmelser om de kommunala organen såsom om deras beslutförhet, behandling av ärenden, omröstning och protokoll.

#### 8.4.4.2. Kommunmedlemmarnas rätt till inflytande

Kommunallagens 5 kap. reglerar kommunmedlemmarnas rätt till inflytande med avseende på rösträtt i kommunalval, rösträtt i kommunala folkomröstningar, möjlighet att delta och påverka, initiativrätt, information och initiativ till folkomröstning (angående kommunalval och kommunala folkomröstningar, se avsnitt 3.4. och 3.5. ovan).

Kommunallagen stadgar om en allmän möjlighet för kommunens invånare att delta och påverka. Fullmäktige skall enligt ÅKL 32 § ge kommunmedlemmarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster möjlighet att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunerna kan främja möjligheten att delta och påverka genom att informera om kommunens angelägenheter, ordna diskussionsmöten och ge kommunmedlemmarna vägledning då de tar egna initiativ. Kommunmedlemmarna har också rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagarna skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Styrelsen skall minst en gång om året underrätta fullmäktige om de initiativ som ha tagits i frågor som hör till fullmäktiges behörighetsområde och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Kommunen skall vidare informera kommunmedlemmarna om ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana ärenden, behandlingen av ärenden samt hur de avgjorts och deras effekter. Kommunen skall vid behov också göra upp översikter över frågor som gäller kommunens service, ekonomi, miljö-

vård och markanvändning. Kommunmedlemmarna skall ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna. När skötseln av någon av kommunens uppgifter har anförtratts en sammanslutning eller en stiftelse, skall kommunen enligt ÅKL 33 § på lämpligt sätt ge kommunmedlemmarna tillräcklig information om verksamheten.

#### 8.4.4.3. Kommunens beslutande organ

Enligt ÅKL 36 § är valbar till ledamot i fullmäktige den som har kommunen som hemkommun och som har rösträtt i kommunalval i någon kommun i landskapet. Valbar till ledamot i fullmäktige är inte 1) den som står under förmynderskap, 2) ledamot i Ålands förvaltningsdomstol samt 3) den som är anställd av kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde. Som kandidat vid val av fullmäktige får endast den ställas upp som skriftligen gett sitt samtycke till att motta fullmäktigeuppdraget.

Kommunernas fullmäktige utses för fyra kalenderår i sänder genom omedelbara, hemliga och proportionella val. Alla röstberättigade kommunmedlemmar har en röst. Bestämmelser om kommunalval finns i 37 § landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (se avsnitt 3.4. ovan). Antalet ledamöter som skall väljas bestäms i förhållande till kommunens invånarantal på valårets första dag enligt följande:

Invånarantal	Antal fullmäktigeledamöter
Högst 500 <sup>41</sup>	11
501 – 1.000 <sup>42</sup>	13
1.001 – 2.000 <sup>43</sup>	15
2.001 – 3.000 <sup>44</sup>	17
3.001 – 4.000 <sup>45</sup>	19
4.001 – 6.000	21
6.001 – 10.000	25
över 10.000 <sup>46</sup>	27

<sup>41</sup> Geta, Kumlinge, Kökar, Lumparland, Sottunga och Vårdö.

<sup>42</sup> Brändö, Eckerö och Föglö.

<sup>43</sup> Hammarland, Lemland, Saltvik och Sund.

<sup>44</sup> Finström.

<sup>45</sup> Jomala.

<sup>46</sup> Mariehamn.



Fullmäktige kan före utgången av april månad under valåret besluta att antalet ledamöter som väljs skall vara högre eller lägre än det som anges ovan. Antalet ledamöter skall alltid vara udda och får inte understiga nio. Landskapsregeringen skall underrättas om ändringar av antalet ledamöter.

För ledamöterna i fullmäktige skall utses ersättare. Antalet ersättare för varje lista uppgår till två gånger antalet ledamöter som valts från listan om antalet kandidater är tillräckligt. Om ett tillräckligt antal ersättare inte kan utses från en lista som hör till ett valförbund skall ersättare utses från andra listor i valförbundet. I övrigt skall ersättare utses i enlighet med bestämmelserna i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval, dock så att lagens 64.2 § inte skall tillämpas. Har en ledamot förlorat sin valbarhet, befriats från uppdraget eller avlidit övertas uppdraget för den återstående mandattiden av den i ordningen förste ersättaren enligt bestämmelserna ovan. Finns ingen sådan ersättare skall bestämmelserna i 64.2 § landskapslagen om lagtingsval och kommunalval tillämpas.

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter ett presidium som består av en ordförande och högst två vice ordförande. Väljs två vice ordförande skall en förste och en andre vice ordförande utses. Presidiet väljs för ett år i sänder. Hela presidiet utses vid samma förrättning. Presidiet skall väljas vid kalenderårets första sammanträde. Den ledamot som längst innehaft ett fullmäktigeuppdrag i kommunen utövar ordförandeskapet tills valförrättningen har slutförts. Om en eller flera av ledamöterna tillhört fullmäktige lika lång tid, utövas ordförandeskapet av den ledamot som är äldst av dessa.

Enligt ÅKL 43 § får en ledamot av fullmäktige inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående. En ledamot som är förhindrad att handha sitt fullmäktigeuppdrag eller som på grund av jäv inte kan delta i beslutsfattandet i ett visst ärende skall utan dröjsmål meddela detta till kommunens kansli. En jävig ledamot skall självantmäla jäv. Fullmäktige avgör vid behov om jäv föreligger. Den ledamot jävsfrågan berör skall delta i detta avgörande.

Fullmäktige kan endast handlägga ärenden som nämnts i kallelsen till sammanträdet och som i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen beretts av styrelsen eller av ett annat kommunalt organ. Om ett ärende enligt en uttrycklig bestämmelse skall handläggas vid ett särskilt sammanträde, skall ärendet handläggas vid det sammanträdet även om inte detta har nämnts i kallelsen. Fullmäktige kan besluta att handlägga även andra ärenden som inte nämnts i kallelsen. Ett ärende som skall beredas och som inte har beretts av styrelsen eller annat beredningsorgan kan handläggas endast om fullmäktige enhälligt beslutar det.

Enligt ÅKL 47 § är valbar till ledamot i styrelsen den som har rösträtt i kommunalval i någon kommun i landskapet. Valbar till ledamot i styrelsen är inte 1) den som står under förmynderskap, 2) en ledamot av Ålands förvaltningsdomstol, 3) en avdelningschef vid Ålands landskapsstyrelsens centrala ämbetsverk, 4)

den som är anställd vid kommunens centralförvaltning och som lyder under kommunstyrelsen, 5) den som anställd hos kommunen och som är föredragande i en nämnd eller annars svarar för beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen samt 6) ordföranden i styrelsen eller ett därmed jämförbart organ för en organisation som har hand om bevakningen av personalens intressen i kommunen. Valbar är inte heller den som i egenskap av förhandlare för organisationen eller annan motsvarande egenskap ansvarar för den fackliga intressebevakningen. Den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige kan inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i styrelsen förutom då fullmäktige tillträtt efter nyval och en ny styrelse ännu inte har utsetts.

Den som är medlem av landskapsregeringen kan enligt ÅKL 47.4 § inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i styrelsen. En ledamot i fullmäktige eller landskapsregeringen får utses till ledamot eller ersättare i styrelsen endast om denna lämnat skriftligt samtycke därtill. Majoriteten av ledamöterna i styrelsen får inte vara personer som är anställda av kommunen.

Fullmäktige tillsätter en styrelse vid ett sammanträde som fullmäktige håller i januari. Antalet ledamöter skall vara minst fem. Ledamöterna och personliga ersättare för dem utses för två år åt gången. Bland dem som utsetts till ledamöter i styrelsen utser fullmäktige ett presidium, bestående av en ordförande och en eller två vice ordförande. Hela presidiet utses vid samma valförrättning (48 §).

Styrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi. Enligt ÅKL 49 § skall kommunstyrelsen bevaka kommunens intressen, företräda kommunen och föra kommunens talan, om inte fullmäktige beslutat annat.<sup>47</sup> Styrelsen skall bereda och verkställa fullmäktiges beslut samt övervaka att besluten är lagliga, utom i ärenden som rör fullmäktiges inre organisation samt val av styrelse och revisorer.

Jävsregler för styrelseledamöter ingår i ÅKL 50 §. En ledamot av styrelsen får inte delta eller närvara vid behandlingen av ett ärende:

- 1) om ärendet personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående,
- 2) om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för ledamoten själv eller någon närstående,
- 3) om ledamoten eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta sig synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
- 4) om ledamoten för talan som ombud eller biträder någon i saken eller
- 5) om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till ledamotens opartiskhet i ärendet.”

Jäv enligt 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och ledamoten i egenskap av kommunens representant företräder sammanslutningen. Från jäv kan bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse. En jävig le-

<sup>47</sup> Se även Hannus & Hallberg, 2000, s. 199.

damot skall självant anmäla jäv. Styrelsen avgör vid behov om jäv föreligger. Även den ledamot jävsfrågan berör skall delta i detta avgörande.

Fullmäktige tillsätter de nämnder som enligt lag skall finnas i kommunen och de nämnder som i övrigt behövs för förvaltningen. Inom vissa områden kan flera kommuner tillsammans ha en lagstadgad nämnd. Ett exempel är landskapslagen om brand- och räddningsväsendet (37/1977), enligt vilken flera kommuner ha en gemensam brandnämnd. En nämnd kan också handha ett flertal uppgifter. Antalet nämnder varierar därför från kommun till kommun. Som exempel kan nämnas att Mariehamns stad har en byggnadsnämnd, fritidsnämnd, hamnnämnd, kulturnämnd, miljövårdsnämnd, närings- och byggnadsnämnd, miljövårdsnämnd, Pommernnämnd, räddningsnämnd, skolnämnd, socialnämnd, stadsplanenämnd och teknisk nämnd. Ett annat exempel är Vårdö kommun som har en centralnämnd/centralvalnämnd, socialnämnd (handhar även de uppgifter som hör till nykterhetsnämnden), skolnämnd, biblioteks- och kulturnämnd, fritidsnämnd (handhar de uppgifter som hör till ungdomsnämnden och idrottsnämnden), byggnadstekniska nämnd (handhar byggnads- och vägnämndens uppgifter, ärenden som berör kommunens fastigheter, avfallshantering, trafik och miljövård), brandnämnd (handhar även de uppgifter som ankommer på befolkningsskyddsnämnden), näringsnämnd (handhar uppgifter som berör närings- och företagsverksamheten och turistärenden), lantbruksnämnd för norra Åland samt ägovägsnämnd.

Nämndledamöter och ersättare för dem utses enligt ÅKL 51 § för fullmäktiges mandattid om inte fullmäktige beslutar om en kortare tid eller annan mandattid är föreskriven. Bland dem som utsetts till ledamöter i en nämnd utser fullmäktige vid samma valförrättning en ordförande och en vice ordförande om annat inte är föreskrivet. Valbar till ledamot av en nämnd är den som har sin hemkommun i landskapet och som har rösträtt i kommunalval i någon kommun i landskapet. Valbar till ledamot av en nämnd är inte den som står under förmyndarskap, en ledamot av Ålands förvaltningsdomstol, kommundirektören och den som är anställd hos kommunen och lyder under nämnden.

Fullmäktige kan också tillsätta direktioner för inrättningar och affärsverk eller för andra uppgifter. En direktion tillsätts för fullmäktiges mandattid eller en kortare tid. Bland dem som utsetts till ledamöter i en direktion utser fullmäktige vid samma valförrättning en ordförande och en vice ordförande. Styrelsen kan tillsätta kommittéer för beredning eller utredning av ett visst ärende eller för att sköta en särskild uppgift. En kommitté tillsätts för styrelsens mandattid eller en kortare tid. En kommitté som tillsätts för ett särskilt uppdrag verkar tills uppdraget är slutfört om inte styrelsen beslutar att upplösa kommittén för det. Bland dem som utsetts till ledamöter i en kommitté utser styrelsen vid samma valförrättning en ordförande och en vice ordförande. Valbar till ledamot i en direktion eller kommitté är den som har rösträtt i kommunalval i landskapet, dock inte den som står under förmyndarskap.

Regler om behandling av ett ärende i ett högre organ ingår i ÅKL 55 §. Styrelsen och nämnderna kan ta upp ett ärende till behandling som med stöd av kommunallagen har delegerats till en underlydande myndighet och som har avgjorts av myndigheten. Ett ärende som inte har avgjorts av den underlydande myndigheten får tas upp till behandling endast om särskilda skäl föreligger. Ett ärende kan tas upp till behandling i det högre organet inom den tid rättelseyrkande skall framställas. På ledamöterna i en nämnd, direktion, eller kommitté tillämpas bestämmelserna i ÅKL 50 § om jäv för styrelsens ledamöter.

#### 8.4.4.4. Kommunens personal

Kommunens anställda står antingen i ett offentlighetsrättsligt eller privaträttsligt anställningsförhållande till kommunen. Tjänstemännen handhar uppgifter som innebär myndighetsutövning. Vid myndighetsutövning handlar tjänstemännen under tjänsteansvar (se avsnitt 8.5. nedan). Det är skäl att notera att trots att landskapet har lagstiftningsbehörighet med avseende på kommuner och deras personal, har riket med stöd av Sjl 29.1 § 3 punkten lagstiftningsbehörighet beträffande arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och Åland är dock aningen oklar. Det talas i Sjl 29.1 § 3 punkten om arbetspensionsskydd, men enligt förarbeten avses här inte enbart sådan kommunal personal som står i arbetsavtalsförhållande, utan även personer i tjänsteförhållande och förtroendevalda,<sup>48</sup> de förstnämnda dock med ett viktigt undantag, nämligen den i Sjl 18 § 2a punkten avsedda undervisande personalen. Enligt grundskolelagens 40 § har nämligen den som innehar en rektors- eller lärartjänst eller är timlärare vid grundskolan rätt till ålders-, invalid-, arbetslöshets- och deltidspension samt andra förmåner av landskapets medel. Då gäller för dessa kommunala tjänsteinnehavare i tillämpliga delar samma bestämmelser som för personer som står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till landskapet. Härvid bestäms den pensionsgrundande lönen utgående från det kommunala tjänstekollektivavtalet. Beträffande den kommunala personalens pensionsskydd löper alltså gränsen mellan landskapets och rikets behörighetsområden genom de kommunala tjänsteinnehavarna så, att de med avseende på pensionsskyddet uppdelas i två olika kategorier. Denna uppdelning har knappast någon praktisk betydelse, men är en intressant illustration av drag-

<sup>48</sup> RP 43/1996, s. 9: "Enligt praxis har andra tjänstemän än rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor samt de privaträttsligt anställda i de åländska kommunerna omfattats av det kommunala pensionssystemet enligt lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare. De förtroendevalda inom kommunalförvaltningen i landskapet har enligt praxis omfattats av pensionssystemet enligt lagen om pension för kommunala förtroendevalda och från den 1 januari 1993 av lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare. Genom den föreslagna ändringen av 3 punkten lagfästs den praxis som iakttagits i fråga om arbetspensionsskyddet för kommunernas anställda och förtroendevalda inom kommunalförvaltningen."

ningen av behörighetsgränsen (se avsnitt 5.2.2.1., 5.2.2.2., 5.2.2.3. och 5.2.2.5. ovan).

Kommunens förvaltning, ekonomi och övrig verksamhet leds av en kommundirektör som är underställd styrelsen. Kommundirektören utses av fullmäktige för viss tid eller tillsvidare. Även en person som inte sökt tjänsten kan med sitt samtycke utses till kommundirektör. Om ingen i valet av kommundirektör fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två kandidater som fått flest röster. Den som fått flest röster vid detta val blir vald. En kommundirektör som förlorat fullmäktiges förtroende kan sägas upp eller förflyttas till andra uppgifter. Frågan väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ därtill. Kommundirektören skall underrättas om grunden för uppsägningen eller förflyttningen och skall beredas tillfälle att bli hörd. Beslut om uppsägning av kommundirektören fattas av fullmäktige. Beslutet skall anses fattats om det understöds av minst två tredjedelar av alla ledamöter. Beslutet kan verkställas omedelbart och kommundirektören kan samtidigt befrias från sina uppgifter.

Kommundirektören har rätt att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar. Uppgifter ur handlingar som inte är offentliga eller som bör hemlighållas samt upplysningar som berörs av bestämmelserna om tystnadsplikt får ges ut endast om de är nödvändiga för kommundirektörens tjänsteutövning.

Enligt ÅKL 50 § får för anställning hos kommunen inte ställas krav på visst medborgarskap.<sup>49</sup> När kommunala tjänster tillsätts skall särskild betydelse tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet. Bestämmelsen innebär att kommunerna har rätt att göra en bedömning av vilken person som är den mest lämpade vid tillsättning av en tjänst, men då denna bedömning görs skall det räknas som en merit att ha kännedom om landskapet eller vara bosatt i landskapet. Detta innebär inte att en person som har lokalkännedom eller är bosatt i landskapet alltid är den som kommunen sammantaget anser vara den mest lämpade för en viss tjänst. Endast den som muntligt och skriftligt behärskar svenska får anställas som tjänsteman hos kommunen.<sup>50</sup> Närmare bestämmelser om kravet på svenska för olika tjänster fastställs i tjänstestadgan eller prövas av styrelsen i varje enskilt fall.<sup>51</sup> För arbetstagare gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om tjänstemän.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Enligt SjöL 24.1 § kan som tjänstemän i landskapet eller som tjänsteinnehavare i åländska kommuner anställas finska, danska, isländska, norska eller svenska medborgare. Om anställning av andra utländska medborgare stadgas enligt sagda lagrum i landskapslag. En motsvarande bestämmelse om att krav på medborgarskap inte får ställas för anställning hos kommunen ingick redan i 1980 års kommunallag.

<sup>50</sup> Enligt 36.1 § är ämbetspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen svenska.

<sup>51</sup> Jämför dock vad som i avsnitt 2.2.5. ovan sagts om intyg över en persons kunskaper i svenska på Åland.

<sup>52</sup> Enligt motiveringarna i landskapsstyrelsens framställning kan lägre krav på kunskaper i svenska ställas på vissa anställda, till exempel gårdskarlar och städpersonal. Även dessa bör dock behärska svenska så väl att de klarar av den kommunikation som behövs för att sköta sitt arbete.

För en tjänsteman om fungerar som föredragande i ett kommunalt organ gäller enligt 61 § kommunallagen samma jävsregler som för ledamöterna i organet.

#### 8.4.4.5. Samarbetet mellan de åländska kommunerna

Samarbetet mellan kommunerna regleras i 12 kap. kommunallagen som innefattar bestämmelser om olika samarbetsformer och gemensamma kommunala organ. Kommunerna kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan också komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta för en eller flera kommuners räkning, att uppgiften skall skötas av ett kommunalförbund<sup>53</sup> eller att uppgiften skall skötas av en mellankommunal ombudsstämman. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift som enligt lag skall skötas av kommunen och som kan delegeras till en tjänsteman anförtros en annan kommuns tjänsteman, vilken sköter uppgiften under tjänstemannaansvar. När en kommun med stöd av avtal sköter en uppgift för en eller flera kommuners räkning (gemensamma organ) kan kommunerna enligt ÅKL 79 § komma överens om att en del av ledamöterna i det organ som sköter uppgiften skall utses av de andra kommunerna. Till ledamöter i organet kan utses personer som är valbara till motsvarande organ i de kommuner som berörs.

En överenskommelse om sammankallande av en mellankommunal ombudsstämman träffas på initiativ av fullmäktige i en kommun. Under den tidigare gällande kommunallagen användes mellankommunala ombudsstämmor som samarbetsform främst för att bilda kommunalförbund. Syftet med möjligheten att sammankalla ombudsstämmor är i dag att ge de kommuner som skall föreslå en gemensam representant till exempel till kommunala avtalsdelegationen att använda sig av denna samarbetsform. Kommunerna kan också välja att bilda informella förhandlingsorgan för att utse gemensamma representanter.

Bildande av kommunalförbund regleras i ÅKL 84 §, enligt vilken kommuner och kommunalförbund kan ta initiativ till att bilda ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund bildas genom ett avtal mellan medlemskommunerna (grundavtal). Sagda lagrum innefattar detaljerade bestämmelser om grundavtalets innehåll. Grundavtalet skall godkännas av respektive medlemskommuns fullmäktige. Landskapsregeringen skall underrättas om bildande och upplösning av ett kommunalförbund.

Beslutanderätten i ett kommunalförbund utövas av medlemskommunerna vid en förbundsstämma eller av ett organ som väljs av medlemskommunerna. Medlemskommunernas representanter skall utses av respektive kommuns fullmäktige, som kan besluta att representanterna utses av styrelsen. Förbundsstämma

<sup>53</sup> Rikets kommunallag använder termen "samkommun" för denna typ av mellankommunala samarbetsorgan.

skall hållas minst två gånger per år. Kommunalförbundet kan också ha andra organ om så bestämts i grundavtalet. Ett kommunalförbund har rättshandlingsförmåga. Det kan enligt ÅKL 88 § förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och andra myndigheter.

#### 8.4.4.6. Ålands kommunförbund och kommunala avtalsdelegationen

Kommunallagens 13 kap. innehåller bestämmelser om Ålands kommunförbund k.f. och 14 kap. om kommunala avtalsdelegationen. Varje åländsk kommun är enligt kommunallagen skyldig att ansluta sig till Ålands kommunförbund k.f., som således är ett obligatoriskt kommunalförbund. Om en kommun önskar utträda ur kommunförbundet skall kommunen skriftligen meddela Ålands kommunförbund om detta. Medlemskapet upphör den 31 december det år som följer efter det år då kommunen meddelade om utträdet. Kommunförbundet och den utträdande kommunen kan också komma överens om en annan tidpunkt.

Kommunförbundets uppgifter är att utgående från kommunernas behov 1) bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet, 2) fungera som remissinstans, 3) fungera som samarbetsorgan för kommunerna, 4) utse kommunala avtalsdelegationen samt sköta dess ekonomi och förvaltning, 5) fungera som rådgivande organ inom juridik och ekonomi, 6) fungera som samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland och 7) ha hand om andra gemensamma ärenden om förbundsstämman så beslutar. Det högsta beslutande organet i Ålands kommunförbund är förbundsstämman. Vid förbundsstämman har varje kommun en röst per påbörjat femhundratals invånare i respektive kommun på årets första dag.

Kommunförbundets verksamhet finansieras av kommunerna gemensamt. Av kostnaderna skall hälften fördelas enligt de beskattningsbara inkomsterna vid den kommunala inkomstbeskattningen under föregående år och hälften enligt antal kommuninvånare i respektive kommun på årets första dag det år kostnaderna avser.

Kommunala avtalsdelegationen är en del av Ålands kommunförbund. Dess uppgift är att på kommunernas och kommunalförbundens vägnar självständigt förhandla och avtala om anställningsvillkoren för kommunernas och kommunalförbundens tjänstemän och arbetstagare i enlighet med landskapslagen om tjänstekollektivavtal (22/1978) och lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (FFS 670/1970). Avtalsdelegationen kan också ge rekommendationer i allmänna anställningsfrågor. Även om en kommun har utträtt ur Ålands kommunförbund är den bunden av de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingås mellan de kommunala avtalsparterna i landskapet.

Beslut i frågor som handhas av avtalsdelegationen fattas av avtalsdelegationens medlemmar vid sammanträde. Avtalsdelegationens beslut om ingående av

tjänste- eller arbetskollektivavtal eller beslut som grundar sig på 5.2 § eller 5.3 § landskapslagen om tjänstekollektivavtal får inte överklagas. Detsamma gäller beslut som med stöd av 3 § 2 mom. landskapslagen om tjänstekollektivavtal fattas av en kommun eller ett kommunalförbund. I andra ärenden som sådana som nämns ovan kan kommunalbesvär anföras i enlighet med 15 kap. kommunallagen.

Avtalsdelegationen består av sex medlemmar med personliga ersättare och dess mandattid är fyra år. Medlemmarna och ersättarna utses av Ålands kommunförbund. Till medlemmar skall utses personer som representerar de kommunala arbetsgivarna och har kännedom om villkoren i anställningsförhållandena. Medlemmarna skall utses så att landskapets olika delar blir representerade. Avtalsdelegationen skall anta en arbetsordning. Ålands kommunförbund utser avtalsdelegationens budget och bokslut, utser revisorer, fattar beslut om beviljande av ansvarsfrihet samt handhar övriga förvaltningsärenden som rör avtalsdelegationen.

Avtalsdelegationens verksamhet finansieras av kommunerna gemensamt enligt samma grunder som gäller för Ålands kommunförbund. En kommun som har utträtt ur Ålands kommunförbund är skyldig att delta i finansieringen av avtalsdelegationens verksamhet. Avtalsdelegationen har rätt att uppbära en skälig ersättning för de tjänster som den utför åt kommuner och kommunalförbund. Grunderna för ersättningen fastställs av Ålands kommunförbund.

#### 8.4.5. Rättelseyrkande och kommunalbesvär

Om rättelseyrkande och kommunalbesvär stadgas i kommunallagens 15 kapitel. Bestämmelserna i nämnda kapitel tillämpas på framställande av rättelseyrkande och sökande av ändring i beslut som fattats av en kommuns eller ett kommunalförbunds beslut, om inte något annat bestäms särskilt i lag (se avsnitt 9.3.2.3. och 9.4.1. nedan).

Enligt ÅKL 110 § kan den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd eller en myndighet som lyder under dem framställa ett skriftligt rättelseyrkande. Ändring i beslutet får inte sökas genom besvär. Ett rättelseyrkande skall framställas till det organ som har fattat beslutet. Organet skall utan dröjsmål behandla ärendet på nytt. Om styrelsen med stöd av ÅKL 55 § tagit upp ett ärende till behandling som ett annat kommunalt organ har behandlat, skall ett rättelseyrkande tas upp till behandling av styrelsen. Om ett beslut kan överklagas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag, skall ÅKL 110 § om rättelseyrkande inte tillämpas.

Beslut som fattats av fullmäktige eller det organ som utövar beslutanderätt i ett kommunalförbund samt beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd har fattat med anledning av ett rättelseyrkande överklagas enligt ÅKL 111 § hos Ålands förvaltningsdomstol genom kommunalbesvär. Ett beslut får överklagas genom

kommunalbesvär på den grunden att 1) beslutet tillkommit i felaktig ordning, 2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller 3) beslutet annars strider mot lag. Anförande av rättelseyrkande är med andra ord en förutsättning för sökande av ändring i ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd medelst kommunalbesvär. Rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anförs av 1) den som ett beslut avser eller den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part) samt 2) kommunmedlemmarna.

Kommunalbesvär kan endast anförs på laglighetsgrunder, inte på ändamålsenlighetsgrunder. Detta motiveras av den kommunala självstyrelsen. Om besvärmyndigheten fastslår att ett beslut av ett kommunalt organ är lagstridigt, upphävs beslutet och ärendet återförvisas då ofta till det kommunala organet för ny behandling.

I ett fall angående indragning av kommunsekreterartjänsten på Kökar och inrättande av en kommundirektörstjänst med samma uppgiftsbeskrivning, ingår ett exempel på missbruk av den prövningsrätt som fullmäktige i sitt beslutsfattande har. Dessutom formuleras missbruket av prövningsrätten i fallet på ett sådant sätt att det framstår som klart att det som HFD (eller i själva verket länsrätten, vars ursprungliga beslut i ärendet HFD fastställde) anser ha blivit kränkt är ändamålsbundenhetsprincipen, som är en allmän förvaltningsrättslig princip.<sup>54</sup> Fallet går ut på att kommunfullmäktige på Kökar hade beslutat att dra in kommunsekreterartjänsten och därefter på samma sammanträde fastställt vilka arbetsuppgifter som skulle hör till den tidigare inrättade tjänsten som kommundirektör. Enligt HFD motsvarade dessa uppgifter i huvudsak den indragna kommunsekreterartjänstens uppgifter. "Enligt handlingarna var det inte fråga om någon verklig organisationsförändring, utan avsikten var att bli av med innehavaren av kommunsekreterartjänsten. Fullmäktige hade alltså missbrukat sin prövningsrätt och beslutet upphävdes på denna grund." Utöver att fallet genom hänvisning till missbruk av prövningsrätten klart rör sig inom området för ändamålsbundenhetsprincipen, blir det därtill klart med stöd av fallet att HFD (och rikets domstolsorganisation i övrigt) kan genom sin roll som högsta besvärinstans formulera sådan rättspraxis som inför starkt inverkan allmänna förvaltningsrättsliga principer i den åländska rättsordningen trots att de nödvändigtvis inte ingår i den skrivna landskapslagstiftningen. Mot denna bakgrund torde man kunna anse att åtminstone de fyra traditionella allmänna förvaltningsrättsliga principerna, dvs. objektivitetsprincipen, likställdhetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen och proportionalitetsprincipen, gäller även inom den åländska förvaltningsrätten. Därtill kan man med hänvisning av Ålands inträde i EU tillsammans med Finland även konstatera att den ur EG-rätten härstammande tillitsskyddsprincipen gäller inom den åländska förvaltningsrätten. Skälighetsprincipen kan anses vara det nyaste tillskottet till de allmänna förvaltningsrättsliga principerna och torde kunna bli relevant främst inom socialrättens område.<sup>55</sup>

Ändring i kommunala myndigheters beslut kan inte alltid sökas genom besvär. Endast slutliga beslut kan överklagas. Enligt 112 § kommunallagen får rättelse inte

<sup>54</sup> HFD 1992-A-51.

<sup>55</sup> Om de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, se bl.a. Tuori 2001, ss. 79–82 och Mäenpää 2004, ss. 70–80. Det bör dock noteras att Mäenpää inte nämner skälighetsprincipen som en allmän förvaltningsrättslig princip.

yrkas och kommunalbesvär inte anförs över beslut som endast gäller beredning eller verkställighet. Kommunalbesvär får heller inte anförs över fullmäktiges beslut om huruvida en rådgivande kommunal folkomröstning skall ordnas.

Över beslut av ett kommunalförbunds myndigheter får rättelseyrkande framställas och kommunalbesvär anförs också av kommunalförbundets medlemskommuner och deras kommunmedlemmar. Över beslut av kommunernas gemensamma organ får rättelseyrkanden framställas och besvär anförs även av kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställt rättelseyrkandet. Om beslutet har ändrats med anledning av rättelseyrkandet kan besvär anförs även av den som har besvärssatt (part och kommunmedlem).

Ett rättelseyrkande skall framställas inom 14 dagar och ett kommunalbesvär anförs inom 30 dagar från dagen för delfäendet av beslutet.

Till ett beslut som får överklagas skall fogas en besväransvisning och till ett beslut i vilket rättelseyrkande får framställas skall fogas anvisningar om rättelseyrkande. Till ett beslut som inte får överklagas och i vilket rättelseyrkande inte får framställas skall fogas ett meddelande om besvärsförbud. Om besvärsförbud gäller i övrigt vad som stadgas i förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996).

Beslut skall delges. Parterna skall enligt ÅKL 116 § få ett protokollsutdrag samt en besväransvisning, en anvisning om rättelseyrkande eller ett meddelande om besvärsförbud. En part anses ha fått del av beslutet sju dagar efter dagen då brevet avsändes, om inte något annat påvisas. En kommunmedlem anses ha fått del av beslutet när protokollet har lagts fram offentligt. Protokollsutdrag samt en besväransvisning, anvisning om rättelseyrkande eller ett meddelande om besvärsförbud skall sändas till den som begärt det.

Bestämmelser om fullföljdsbesvär ingår i ÅKL 118 §, enligt vilken Ålands förvaltningsdomstols utslag kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Utslaget skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, kommunalförbundets eller behöriga kommuners anslagstavlor. Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om utslaget har anslagits. Om utslaget har delgivits personerna i fråga särskilt räknas besvärstiden från delfäendet.

Ett kommunalt beslut kan enligt ÅKL 119 § verkställas innan det vunnit laga kraft. Verkställigheten får dock inte inledas om rättelseyrkande eller ändringsökande skulle förlora sitt syfte till följd av verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkandet eller besvärmyndigheten förbjuder verkställigheten. På kommunalbesvär skall enligt ÅKL 120 § i övrigt tillämpas vad som stadgas i förvaltningsprocesslagen.

I allmänhet söks ändring i beslut av kommunala myndigheter på Åland i enlighet med kommunallagens bestämmelser om kommunalbesvär. Kommunallagens besvärstadganden är ändå subsidiära. Särskilt i fråga om kommunens lag-

stadgade uppgifter stadgas det i vissa fall i lag att ändring i en kommunal myndighets skall sökas genom förvaltningsbesvär. I sådana fall går bestämmelserna om ändringssökande i speciallagstiftningen före kommunallagens besvärsmåttbestämmelser. Som ett exempel på beslut av en åländsk kommunal myndighet i vilka ändring sökes medelst förvaltningsbesvär kan nämnas en kommunal socialnämnds beslut om omhändertagande av barn.). Enligt landskapslagen om tillämpning av vissa författningar rörande barnskydd i landskapet Åland (13/1977)<sup>56</sup> äger barnskyddslagen (FFS 683/1983), med vissa i den åländska lagen angivna avvikelser, tillämpning i landskapet. Jämlikt 16, 17 och 18 §§ i rikets barnskyddslag kan socialnämnden i en kommun besluta att omhänderta en barn bland annat på den grund att barnets hälsa eller utveckling allvarligt äventyras till följd av bristande omvårdnad. Enligt 35 § barnskyddslagen gäller vid sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av lagen i tillämpliga delar vad som i socialvårdslagens (FFS 710/1982) 7 kap. stadgas. Ändring i beslut som fattats av en sådant kommunalt organ som avses i 6.1 § socialvårdslagen (vanligen socialnämnden) sökes enligt lagens 46 § medelst besvär till förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från beslutets delfående. Ändring i beslut om omhändertagande av barn kan enligt barnskyddslagen sökas av ett barn som fyllt 12 år, barnets föräldrar, barnets vårdnadshavare samt den person i vars vård och uppfostran barnet är eller har varit omedelbart före ärendets beredning. Förvaltningsbesvär kan anföras såväl på laglighetsgrund som ändamålsenlighetsgrund. Till skillnad från vad som gäller i fråga om kommunalbesvär kan besvärmyndigheten i fråga om förvaltningsbesvär ändra ett beslut som en kommunal myndighet har fattat.

I en speciallag kan ändå stadgas att kommunallagens bestämmelser om kommunalbesvär skall tillämpas vid besvär över beslut som en kommunal myndighet har fattat med stöd av lagen. Ett exempel är 47 § landskapslagen om naturvård (82/1998), enligt vilken vid besvär över beslut som en kommunal myndighet har fattat med stöd av sagda landskapslag skall bestämmelserna i kommunallagen för landskapet Åland tillämpas.<sup>57</sup>

## 8.5. DEN OFFENTLIGA PERSONALENS JURIDISKA ANSVAR

### 8.5.1. Tjänsteansvarets utformning

Den personal som de offentliga samfunden (landskapet och kommunerna) på Åland har utgör en relativt stor andel av alla personer som har ett anställningsför-

<sup>56</sup> Enligt självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård (SjL 8 § 4 punkten), men riket i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten (SjL 27 § 24 punkten).

<sup>57</sup> Till skillnad från nämnda landskapslag skall enligt rikets naturvårdslag (FFS 1096/1996) besvär över ett beslut som fattats av en kommunal myndighet (enligt 26 § och 28 § om fridlysning och upphävande av fridlysning av naturminnesmärken) anföras hos förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

hållande på Åland. Av landskapets 1889 anställda under år 2003 stod 1515 personer i tjänsteförhållande till landskapet, medan 374 stod i arbetsavtalsförhållande till landskapet.<sup>58</sup> De åländska kommunerna hade under år 2003 sammanlagt 1329 anställda, varav 766 stod i tjänsteförhållande till de olika kommunerna och 563 i arbetsavtalsförhållande. Därtill var 569 personer anställda på deltid, av dem ca hälften i tjänsteförhållande och hälften i arbetsavtalsförhållande.<sup>59</sup> Med tanke på personalstyrkans storlek kan man således konstatera att de åländska kommunerna anställer ett aningen större antal personer än landskapet Åland. Med tanke på de uppgifter som de offentligt anställda (framför allt tjänstemännen) har kan man konstatera att de i många fall i sitt anställningsförhållande utövar offentlig makt och fullgör offentliga uppgifter.

De tjänstemän som antingen i egenskap av beslutsfattare eller som föredragande utövar offentlig makt underlyder givetvis inget politiskt ansvar för sin ämbetsutövning. Däremot kan det för tjänstemännen bli fråga om juridiskt ansvar, vilket i sin tur kan anta tre olika former, nämligen förvaltningsrättsligt eller disciplinärt ansvar, straffrättsligt ansvar och skadeståndsrättsligt ansvar.

Tjänsteansvar kan allmänt karakteriseras som en form av effektiviserat och utvidgat juridiskt ansvar, som hör samman med en tjänstemans uppgifter och tjänsteställning.<sup>60</sup> Tjänsteansvar gäller tjänstemän i allmänhet det vill säga tjänstemän som står i sådant offentligrättsligt anställningsförhållande till landskapet som avses i tjänstemannalagen för landskapet Åland (61/1987). Enligt lagens 2 § är tjänsteman 1) den som är utnämnd eller förflyttad till tjänst (ordinarie tjänsteman), 2) den som är antagen i tjänst på provotid (tjänsteman på provotid), 3) den som är antagen såsom interimistisk handhavare av tjänst eller vikarie (tjänstförrättande tjänsteman), eller 4) den som är antagen såsom tillfällig tjänsteman (tillfällig tjänsteman). För kommunala tjänstemäns del definieras tjänsteförhållandet separat med utgångspunkt i ÅKL 57 §. Med tjänsteförhållande avses ett offentligrättsligt anställningsförhållande, där landskapet eller kommunen är arbetsgivare och med tjänstemannen den som utför arbetet. Bestämmelsen innehåller en stark koppling mellan tjänst som ett offentligrättsligt anställningsförhållande och myndighetsuppgifter så att offentlig makt i princip alltid utövas av tjänstemän. Landskapet företräds av landskapsregeringen och kommunen av dess styrelse och kommunala avtalsdelegationen om inte annat följer av särskilda bestämmelser. En tjänstemans verksamhet utanför tjänsteförhållandet leder vanligtvis inte till tjänsteansvar utan

<sup>58</sup> Landskapsstyrelsens berättelse över landskapet Ålands förvaltning och ekonomi 2003, s. 166.

<sup>59</sup> Till de hel- och deltidsanställda kommunalt anställda, vilka uppgår till 1898 personer, kan dessutom räknas 250 sådana personer som vid tidpunkten av insamling av anställningsuppgifter från Statistikcentralens sida inte varit i tjänst (dvs. som varit anställda en del av den månad då uppgifterna insamlades i oktober 2002 och 2003 eller som varit tjänst- och arbetslediga vid insamlingstidpunkten), varefter antalet kommunalt anställda under år 2003 stiger till 2148 personer.

<sup>60</sup> Om tjänsteansvar i dess olika former, se även Bruun & Mäenpää & Tuori 1998, ss. 225–252.

uttryckligt stadgande härom och tjänsteansvar förutsätter också i allmänhet, att handlingen eller försummelsen är anknutna till tjänsteuppgifterna.

En tjänsteman ansvarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Denna allmänna regel som gäller all tjänstemannaverksamhet grundar sig på det lagenlighetskrav som ingår i GL 2.3 § och enligt vilket all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. Dessutom skall i all offentlig verksamhet lag noggrant iakttas. Denna grundlagsbestämmelse förstärks genom GL 118 § om ansvar för ämbetsåtgärder som skapar ett tjänstemannaansvar på grundlagsnivå för beslutsfattaren och föredraganden och ett straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar i förhållande till person som lidit rättskränkning eller skada. Tjänstemannalagen för landskapet Åland innehåller allmänna stadganden om landskapstjänstemän och tjänster vid verk och inrättningar som underlyder landskapsförvaltningen. Lagen innehåller stadganden om tjänstemäns rättigheter och skyldigheter vid fullgörande av tjänsteåligganden, liksom stadganden om disciplinärt förfarande och skadeståndsansvar för tjänstemän som handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna.

På basis av grundlagens stadganden om ansvar för ämbetsåtgärder kan man skilja mellan tre huvudsakliga grunder för tjänsteansvar, som även gäller landskapstjänstemän.

- 1) landskapstjänstemannens ansvar för sitt eget felaktiga beslut eller övriga tjänsteåtgärder eller försummande av tjänsteskyldighet;
- 2) landskapstjänstemannens ansvar för ett lagstridigt eller övrigt felaktigt beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt till;
- 3) föredragandes ansvar för vad på hans föredragning har beslutats. Föredraganden bär tjänsteansvar för felfriheten hos sin egen föredragning, tillräcklig utredning av substans- och rättsfrågor samt för att innehållet i föredragningen är lagenligt, och likaså för att den expedition som uppgörs över beslutet motsvarar detta. Dessutom ansvarar han eller hon också för lagenligheten hos ett beslut som fattas på basis av föredragningen, även om detta skulle avvika sig från föredragandes åsikt om föredragande inte har reserverat sig mot beslutet genom att uttryckligen anmäla sin avvikande åsikt till att antecknas i protokollet eller expeditionen. Föredragandes ansvar utsträcker sig inte till att direkt omfatta beredningen av ett ärende. Om föredragningen emellertid grundar sig på en annan persons beredning, är det den föredragande tjänstemannens skyldighet att tillräckligt omsorgsfullt sätta sig in i den. Föredraganden är nämligen ansvarig för innehållet även i sådan föredragning som grundar sig på annan persons beredning. Av denna anledning är föredraganden också skyldig att övervaka, att den beredning som utförts av en annan person är lagenlig och tillräcklig.<sup>61</sup> Försummelse av denna övervakningsskyldighet kan leda till realiserande av tjänsteansvaret.

Om föredragandes ansvar stadgas i LÄHL 6 § att om medlem av landskapsstyrelsen vid enskild föredragning i enlighet med ÅLSL 10b § avgör ett ärende annor-

<sup>61</sup> Se HD 1963-II-58.

lunda än föredraganden föreslagit, har föredraganden rätt att till protokollet anteckna skiljaktig mening jämte kortfattad motivering härtill. Har sådan anteckning inte gjorts anses föredraganden ha biträtt beslutet.<sup>62</sup>

Beredarens ansvar när det gäller ett förvaltningsbeslut utgör till sin omfattning normalt tjänsteansvar. Beredarens uppgift består vanligen av uppgörande av olika utredningar, beräkningar och utkast samt införskaffande av utlåtanden. En beredare som inte samtidigt fungerar som föredragande är ansvarig endast för sin egen verksamhet, i synnerhet för att den är saklig och formellt felfri, omsorgsfull och tillräcklig. Han är alltså inte ansvarig för ett sådant beslut som härefter fattas på basis av föredragningen.<sup>63</sup> Enligt ÅLAF 8 § bereds ärenden som handläggs inom den allmänna förvaltningen självständigt och på eget ansvar av den tjänsteman som handlägger ärendet,<sup>64</sup> med beaktande av att beredningen av ärenden som skall avgöras vid landskapsregeringens sammanträde skall ske i samråd med den medlem av landskapsregeringen som är ansvarig för byrån, det vill säga den som vanligtvis ansvarar för föredragningen inför landskapsregeringen. Avdelningschefen skall hållas informerad om hur beredningen av olika ärenden på avdelningen fortskrider.

Enligt GL 118 § har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Om en landskapstjänsteman eller en kommunal tjänsteman i sin tjänst handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna gör han sig skyldig till tjänstefel. Detta kan leda till realisering av tjänsteansvaret, vilket kan innebära 1) bestämmande av straffpåföljd för tjänstefel och/eller 2) realisering av skadeståndsansvar för skada orsakad genom tjänstefel.

#### 8.5.2. Förvaltningsrättsligt ansvar och disciplinära förfaranden inom förvaltningen

Den disciplinära bestraffningen av landskapets tjänstemän räknades till landskapets behörighetsområde redan i 1951 års självstyrelselag.<sup>65</sup> Kapitel 3 i tjänstemannalagen för landskapet Åland fastställer landskapstjänstemännens allmänna rättigheter och skyldigheter. Tjänstemannalagens 2 § definierar vem som är tjänsteman.

<sup>62</sup> Om föredragningsförfarandet, se Luoto 2000, *passim*.

<sup>63</sup> Bruun & Mäenpää & Tuori 1998, ss. 228–230.

<sup>64</sup> Enligt GL 118 § svarar tjänstemannen för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Även föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet svarar för det som har beslutats på föredragningen.

<sup>65</sup> RP 73/1990, s. 64.

Med tjänsteförhållande avses ett offentligrättsligt anställningsförhållande, där landskapet är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet. Tjänstemannalagen är även tillämplig på tjänster vid verk och inrättningar som lyder under landskapsförvaltningen. Landskapets affärsverk är föremål för särskild reglering.<sup>66</sup>

Tjänstemannalagen för Åland stadgar i 47 § – 52 § om disciplinärt ansvar och skadeståndsansvar för tjänstefel. En landskapstjänsteman som handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna kan av landskapsstyrelsen i disciplinär väg bestraffas med 1) skriftlig varning; 2) skiljande från tjänsteutövning för minst en och högst sex månader<sup>67</sup>; samt 3) avsättning.<sup>68</sup> I 10.1 § landskapslagen om Ålands polismyndighet ingår en disciplinär specialbestämmelse som ger polismästaren rätt att med varning bestraffa en underlydande tjänsteman, dock med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna i tjänstemannalagen.

Har disciplinärt förfarande inletts mot tjänsteman, skall han beredas tillfälle att avge skriftlig förklaring. Om tjänstemannen så yrkar eller landskapsstyrelsen finner det erforderligt, skall han även höras muntligen inför landskapsstyrelsen. Innan tjänsteman påförs disciplinStraff skall ärendet enligt tjänstemannalagens 49 § handläggas i landskapets tjänstedelegation. Disciplinärt förfarande kan inledas inom ett år räknat från den dag landskapsstyrelsen erhöll kännedom om omständighet som kan föranleda sådant förfarande.

Disciplinärt förfarande är subsidiärt i förhållande till eventuell prövning av den ifrågavarande tjänstemannens straffrättsliga ansvar vid domstol. Disciplinärt förfarande får nämligen inte inledas eller disciplinstraff påföras om domstol redan på grund av samma omständighet har ådömt straff eller om domstol frikänt tjänstemannen eller avstått från att döma ut straff. Medan åtal mot tjänsteman är anhängigt vid allmän domstol, får inte disciplinärt förfarande mot honom inledas på grund av samma omständighet. Enligt lagens 50 § förfaller disciplinärt förfarande om åtal väcks på grund av samma omständighet som föranlett det disciplinära förfarandet. Disciplinärt förfarande får enligt tjänstemannalagens 48 § inte heller inledas om ärendet är av sådan natur att det skall anhängiggöras vid domstol i form av straffrättsligt förfarande. Utan hinder av vad som stadgas om disciplinärt förfarande kan vederbörande förman med stöd av lagens 51 § tilldela underlydande tjänsteman en anmärkning.

Avstängning från tjänsteutövning och uppsägning hör inte till det disciplinära förfarandet, men dessa åtgärder kan ha en nära anknytning till det disciplinära förfarandet. Bland annat skall en tjänsteman omedelbart avstängas från tjänsteutövning om tjänstemannen har avsatts, även om beslutet om avsättning inte vunnit

<sup>66</sup> HFD 1994-A-2. Posten på Åland är ett sådant affärsverk på vilket tillämpas lagen om statens affärsverk (FFS 627/1987) (se avsnitt 8.2. ovan).

<sup>67</sup> Se även stadgande om avstängning från tjänsteutövning i tjänstemannalagens 53 §.

<sup>68</sup> Enligt 59 § får i landskapsstyrelsens beslut som gäller avstängning från tjänsteutövning, (...), disciplinärt förfarande eller uppsägning av tjänsteman ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen såvitt gäller lagligheten av beslutet med iakttagande av vad i förvaltningsprocesslagen är föreskrivet.

laga kraft. Landskapsregeringen kan dessutom avstänga tjänstemannen om disciplinärt förfarande är anhängigt eller utredning med anledning därav pågår. Landskapsregeringen får säga upp en tjänsteman om tjänstemannen fortgående eller på ett väsentligt sätt bryter mot sin tjänsteplikt eller försummar den fortgående eller på ett väsentligt sätt. Landskapsregeringen kan avstänga den uppsagda tjänstemannen om allmän fördel kräver att han omedelbart efter uppsägningen och före denna trätt i kraft avstängs från tjänsteutövningen. Angående punkt 2) stadgas i lagens 54 § att innan tjänsteman avstängs från tjänsteutövning skall han beredas tillfälle att yttra sig i saken, såvida han inte på grund av sakens natur skall avstängas från tjänsteutövning med omedelbar verkan. Beslut om avstängning från tjänsteutövning skall skriftligen meddelas tjänstemannen. Beslut om avstängning från tjänsteutövning skall iakttas trots att besvär anförts över beslutet. Enligt tjänstemannalagens 59 § får ändring i landskapsregeringens beslut som gäller avstängning från tjänsteutövning, disciplinärt förfarande eller uppsägning av tjänsteman sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen till den delen det gäller lagligheten av beslutet. Bestämmelserna i tjänstemannalagen uppfyller kravet i GL 18.3 § om att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.

Även de åländska kommunerna har anställda i offentligrättsligt anställningsförhållande, d.v.s. tjänstemän. Enligt ÅKL 10 § skall fullmäktige anta en tjänstestadga som särskilt skall innehålla bestämmelser om skriftlig varning till en tjänsteman som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem. Tjänstestadgan för en kommun innehåller normalt bl.a. bestämmelser om de kommunala tjänstemännens skyldigheter och tilldelandet av skriftlig varning.<sup>69</sup> Till exempel enligt 22 § i tjänstestadgan för Hammarlands kommun kan en tjänsteman tilldelas en skriftlig varning om han eller hon har handlat i strid med sina tjänsteplikter eller försummat dem. Kommunstyrelsen eller berörd nämnd eller annan myndighet som styrelsen förordnat beslutar om tilldelandet av skriftlig varning. Innan beslut om att tilldela en skriftlig varning fattas, skall tjänstemannen ges tillfälle att bli hörd i ärendet. Bestämmelserna i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän (24/2004) torde genom sin hänvisning till rikets lag om kommunala tjänsteinnehavare (FFS 304/2003) uppfylla kravet i GL 18.3 § om att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund (se avsnitt 5.2.2.2. ovan).

Landskapsregeringen och kommunerna kan vidta vissa särskilda åtgärder med anledning av att straffrättsligt förfarande påbörjats mot en tjänsteman (se avsnitt 8.5.3. nedan).

<sup>69</sup> Se t.ex. tjänstestadga för Hammarlands kommun, godkänd av kommunfullmäktige 30.9.1999. Stadgan trädde i kraft den 1 oktober 1999.



## 8.5.3. Straffrättsligt tjänstemannaansvar

Enligt GL 118 § svarar tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Detta är i första hand en hänvisning till det ansvar som föreligger vid utövandet av offentlig makt. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Därtill svarar föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen.

Tjänstebrott utgörs av en mot tjänsteskyldigheten riktad straffbar handling.<sup>70</sup> Det är främst särskilt klandervärda tjänstefel, så som tagande av muta,<sup>71</sup> brott mot tystnadsplikt eller missbruk av tjänsteställning<sup>72</sup> som skall bedömas som tjänstebrott. Utöver detta kan tjänsteman bestraffas genom de ovan nämnda disciplinära förfaranden.

I det s.k. *Åländska daler*-fallet berördes frågan om tjänstemäns ansvar. Landshövdingen i landskapet Åland hade den 22 mars 1991 anhållit i en skrivelse till justitiekanslersämbetet, med hänvisning till 40.2 § i 1951 års självstyrelselag för Åland, om justitiekanslerns utlåtande med anledning av Ålands landskapsstyrelsens beslut den 5 mars 1991 innefattande tillstånd för Ålands penningautomatförening att föranstalta penninginsamling genom försäljning av värdebevis benämnda åländska mynt "daler". I sitt avgörande fann justitiekanslern att vederbörande tjänstemän vid Ålands landskapsstyrelse hade överskridit sin behörighet när de på basis av landskapsstyrelsens beslut hade beviljat Ålands penningautomatförening tillstånd att ordna en penninginsamling inom landskapet Åland. Ålands penningautomatförening hade för avsikt att genom det system som framgick av penninginsamlingstillståndet i landskapet inrätta ett internt betalningssystem av en typ som landskapsstyrelsen saknade behörighet för. Avsikten med beslutet om penninginsamlingstillståndet var således att försöka åstadkomma ett slutresultat som inte var godtagbart med beaktande av principen om förvaltningens ändamålsbundenhet. Justitiekanslern ansåg emellertid att tjänstemännens förfarande snarare stred mot god förvaltningspraxis och övriga grundläggande förvaltningsprinciper än det var ett tjänstefel i straffrättslig bemärkelse. Dessutom var tjänstemännens förfarande, med beaktande av de övriga omständigheter som de kände till när de begick gärningen, bedömt som en helhet så föga felaktigt att de genom sitt förfarande inte kan anses ha gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikten av oaktsamhet. I avgörandet gavs tjänstemännen emellertid anmärkning för att deras förfarande var felaktigt i förvaltningshänseende. I sitt avgörande uppmärksammade justitiekanslern samtidigt det faktum att Ålands landskapsstyrelse enligt 34§ penningautomatförordningen för landskapet Åland (62/1972) är skyldig att övervaka

<sup>70</sup> Se SL 40:11 § om definition av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet och SL 40:1–10 §§ om de olika tjänstebrotten som kan ligga till grund för tjänsteåtal i tingsrätten. I 86 § landskapslagen om lagtingsval och kommunalval ingår en specialbestämmelse om tjänstemannaansvar för medlem av centralnämnd, valnämnd och valbestyrelse samt annan person som enligt denna lag utövar myndighetsverksamhet.

<sup>71</sup> Tjänstemannalagens 15 § stadgar att tjänsteruan inte får fordra, acceptera eller ta emot ekonomisk eller annan förmån, om förtroendet för tjänstemannen eller myndigheten därigenom kan försvagas.

<sup>72</sup> Tjänstemannalagens 17 § stadgar att tjänsteman inte får utnyttja eller olovligen yppa sådan omständighet som kommit till hans kännedom i tjänsten och som enligt särskilda bestämmelser skall hemlighållas eller som gäller annans hälsotillstånd eller som på grund av sakens beskaffenhet annars uppenbarligen inte får yppas.

lagligheten i Ålands penningautomatföreningens verksamhet när denna bedriver sådan verksamhet som avses i landskapslagen angående penninginsamlingar i landskapet Åland (25/1950) (29/5/1992).<sup>73</sup>

Straffansvaret i samband med tjänsteutövning realiserar främst med stöd av särskilda bestämmelser i strafflagen. Strafflagen utgår från att olika persongrupper förknippade med offentlig maktutövning har fått en straffrättslig definition. Alla tjänstebrott är inte tillämpliga på samtliga persongrupper och SL 40:12 § anger vilka av tjänstebrotten som tillämpas i förhållande till respektive grupp. SL 40:11 § innehåller de straffrättsliga definitionerna på följande personkategorier:

- a) tjänsteman,
- b) person som sköter offentligt förtroendeuppdrag,
- c) offentligt anställd arbetstagare,
- d) utländsk tjänsteman,
- e) person som utövar offentlig makt och
- f) ledamot av utländskt parlament.

Den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförligt anställningsförhållande till landskapet Åland, en kommun, kommunalförbund eller något annat samarbetsorgan för kommuner faller inom ramen för strafflagens definition på tjänsteman. Den straffrättsliga definitionen på en person som sköter offentligt förtroendeuppdrag omfattar bland annat kommunfullmäktige och "andra genom allmänna val utsedda medlemmar av representantskapet" i ett av de offentliga samfund som nämns i SL 40:11 § 1 punkten. Eftersom landskapet Åland hör till dessa offentliga samfund kan även ledamöterna i Ålands lagting straffas för tjänstebrott enligt strafflagen.

Det straffrättsliga ansvaret för offentlig maktutövning är omfattande med tanke på att tjänstebrott kan bli aktuellt även i förhållande till personer som utövar offentlig makt. Vissa av brotten i SL 40 kapitel omfattar offentligt anställda arbetstagare, d.v.s. även offentligt anställda arbetstagare i landskapet och kommunerna på Åland. Genom hänvisning till "person som utövar offentlig makt" utvidgas det straffrättsliga tjänsteansvaret utanför de egentliga offentliga samfunden (landskapet Åland och kommunerna) till den så kallade medelbara offentliga förvaltningen (se avsnitt 8.6. nedan).

I strafflagen har vissa gärningar kriminaliserats som tjänstebrott för de persongrupper som uppräknats ovan. Enligt SL 2:1.2 § utgör avsättning och varning särskilda straff för tjänstemän. Avsättning på grund av tjänstebrott är innebär i princip enbart förlust av den tjänst eller det offentliga uppdrag i vilket brottet be-

<sup>73</sup> Justitiekanslerns i statsrådet berättelse 1991, Ändringssökande i Ålands landskapsstyrelsens beslut 5.3.1991 innefattande tillstånd för Ålands penningautomatförening att föranstalta penninginsamling genom försäljning av värdebevis benämnda åländska mynt "daler", ss. 99 och 118–130 och justitiekanslerns i statsrådet berättelse 1992, Åtalsprövning i ärendet angående misstänkt spridning av penningimitation, ss. 101 och 143–154.

gicks. Om en tjänsteman har övergått från den tjänst i vilken brottet begicks till en annan motsvarande tjänst, innebär avsättningen förlust av denna tjänst.<sup>74</sup> Tjänstebrott kan därtill medföra böter eller fängelse.

De gärningar som har kriminaliserats för de olika persongrupperna som är förknippade med utövandet av offentlig makt omfattar tagande av muta, grovt tagande av muta, mutförseelse, brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning, grovt missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt samt brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.<sup>75</sup> Tjänstemän kan därtill, oberoende av bestämmelserna om tjänstebrott, under vissa förutsättningar dömas till avsättning enligt SL 2:10 §.

Enligt Sjl 18 § 25 punkten hör det till landskapets behörighet att belägga med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. I landskapslagstiftningen kan därför finnas särskilda former av straffbelagda gärningar och straffskalor som inte gäller tjänstemän i riket. Landskapet kan dock inte radikalt avvika från de straffsatser som har fastställts i strafflagen.<sup>76</sup> Ett exempel på detta utgör 22 § landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (ÅFS 72/1977). För överträdelse av vissa bestämmelser i landskapslagen döms den skyldige för "hemlighållande eller för underlåtenhet att iakttä handlingsskretess till böter, såvida gärningen inte skall bestraffas som brott i tjänsten". I detta fall är det således fråga om straffbara gärningar som kompletterat tjänstebrotten i strafflagen.

Den gällande självstyrelselagen införde en möjlighet för landskapet att reglera straffskalorna gällande tjänstebrott inom landskapets behörighet eftersom det hör till landskapets behörighet att belägga med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Det kan dock förekomma att landskapet inte har infört någon egen reglering trots förekomsten av lagstiftningsbehörighet. Enligt Sjl 71 § skall i dessa fall i landskapet tillämpas den rikslagstiftning som inom detta rättsområde tillkommit innan den 1 januari 1993, d.v.s. den tidpunkt självstyrelselagen trädde i kraft. Detta leder till att reformer i strafflagens bestämmelser om tjänstebrott efter 1992 inte är tillämpliga i landskapet till den del de avser rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Dessa synpunkter gäller inte enbart i samband med eventuell bestraffning av landskapets tjänstemän utan också kommunala tjänstemän.

Landskapet och kommunerna kan vidta vissa särskilda åtgärder i förhållande till tjänstemän och förtroendevalda med anledning av pågående undersökning och tjänsteåtal som väckts till följd av misstanke om tjänstebrott.<sup>77</sup> Enligt tjänste-

<sup>74</sup> Se även RP 77/2001, ss. 35–36.

<sup>75</sup> Även lagtingsledamöters straffrättsliga ansvar kunde bli aktuellt till exempel i samband med brott mot tjänstehemlighet. Enligt Sjl 60a § tillämpas rikets lagstiftning på sekretess och handlingars offentlighet i ärenden som gäller internationella fördrag och Europeiska unionen. Lagtingsledamot skulle kunna dömas till brott mot tjänstehemlighet om uppgifter ur en sekretessbelagd handling yppas.

<sup>76</sup> Se även RP 77/2001, s. 43.

<sup>77</sup> Lagtinget kan besluta om förverkande av lagtingsledamots uppdrag endast i enlighet med LO 13 §. Anhållan eller häktning av lagtingsledamot skall anmälas hos lagtingets talman men förutsätter inte att lagtingsuppdraget förverkas.

mannalagens 53 § kan anhängiggörandet av åtal eller utredning med anledning därav utgöra en grund för avstängning av landskapstjänsteman från tjänsteutövning. Landskapsregeringen får även säga upp en tjänsteman om tjänstemannen fortgående eller på ett väsentligt sätt bryter mot sin tjänsteplikt eller försummar den fortgående eller på ett väsentligt sätt. Landskapsregeringen kan avstänga den uppsagda tjänstemannen om allmän fördel kräver att han omedelbart efter uppsägningen avstängs från tjänsteutövningen.

Den åländska kommunallagens 19 §, 20 § och 63 § innehåller bestämmelser om felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag och tjänsteutövning. Bestämmelserna ansluter sig till kommunens åtgärder i samband med att undersökning av misstänkt tjänstebrott eller felaktigt förfarande i tjänsteutövning pågår. Kommunstyrelsen skall i dessa fall kräva en förklaring av förtroendevalda och vid behov anmäla saken till fullmäktige. Tjänsteman skall i motsvarande fall avkrävas en förklaring och saken vid behov behandlas av kommunstyrelsen. Förtroendevalda kan avstängas av fullmäktige under den tid undersökning eller rättegång pågår med anledning av ett på sannolika grunder misstänkt tjänstebrott. Tjänsteman kan avstängas under den tid undersökning eller rättegång pågår med anledning av ett misstänkt tjänstebrott. Tjänsteman kan därtill avstängas under den tid en undersökning med anledning av ett misstänkt felaktigt förfarande i tjänsten pågår. Kommunstyrelsen beslutar om tjänstemans avstängning medan kommunfullmäktige beslutar om kommundirektörens och förtroendevaldas avstängning. Kommunstyrelsen är skyldig att göra en brottsanmälan utan dröjsmål om förtroendevald eller tjänsteman gjort sig skyldig till ett uppenbart tjänstebrott.

Även landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän (24/2004) medför att den underliggande rikslagens bestämmelser om uppsägning av tjänsteförhållande är tillämpliga i landskapet.<sup>78</sup> Enligt rikslagens 11 § kan tjänsteinnehavares tjänsteförhållande upplösas omedelbart om tjänstemannen gör sig skyldig till grovt brott mot sin tjänsteplikt eller försummar den.

Ovan framgick att strafflagen stadgar om vissa tjänstebrott som gäller olika persongrupper som förknippas med offentlig maktutövning. Riks- och landskapslagstiftningen stadgar även om allmänna straff eller sanktioner för brott eller misstanke om brott utanför myndighetsutövningens sfär (t.ex. brott mot liv och hälsa), vilka givetvis gäller även för tjänstemän och förtroendevalda vid landskapsförvaltningen och i kommunerna. Även om brottet eller misstanke om ett brott i ett sådant fall inte har någon anknytning till ämbetsutövningen kan personen då anses vara olämplig att fortsätta i sitt offentliga uppdrag. En domstol kan och skall i vissa sådana fall döma en tjänsteman, en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag eller en person som utövar offentlig makt till avsättning. Enligt SL 2:10.1 § skall en person tillhörande dessa grupper som döms till fängelse på

<sup>78</sup> Lagen om kommunala tjänsteinnehavare (FFS 304/2003).

livstid även dömas till avsättning. Personen i fråga kan också dömas till avsättning i samband med kortare fängelsestraff, men detta sker efter en prövning enligt SL 2:10 §. I dessa fall är det fråga om utvidgad avsättning, d.v.s. avsättningen innebär förlust av den tjänst och det offentliga uppdrag eller de tjänster och de offentliga uppdrag som den dömda personen innehar när domen faller.<sup>79</sup>

Domstolen kan inte med stöd av denna bestämmelse avsätta "en genom allmänna val utsedd medlem av representantskapet i ett offentligt samfund". En domstol kan således inte med stöd av bestämmelsen avsätta en lagtingsledamot eller en fullmäktigemedlem. Däremot kan en sådan avsättning följa av fällande dom för vissa tjänstebrott eftersom lagtingsledamöterna och kommunala förtroendevalda hör till de persongrupper i förhållande till vilka tjänstebrott kan bli aktuellt.<sup>80</sup>

Både de åländska kommunernas och landskapets tjänstemän kan avstängas från tjänsteutövning på grund av ett straffrättsligt förfarande mot tjänstemannen för misstanke om brott utanför tjänsteutövningen.

Enligt tjänstemannalagens 53.2 § 1 punkten kan landskapsregeringen avstänga tjänsteman från tjänsteutövning om åtal är anhängigt eller utredning med anledning därav pågår. Landskapslagstiftningen innehåller däremot inte bestämmelser om eventuella åtgärder med anledning av misstanke om brott utanför tjänsteutövningen för lantrådet eller landskapsregeringens ledamöter. Enligt ÅKL 63.3 § kan kommunens tjänsteman avstängas från tjänsteutövning under den tid undersökning eller rättegång pågår om tjänstemannen på sannolika grunder misstänks ha begått ett brott utanför sin tjänsteutövning. Detta förutsätter att omständigheterna som förekommit i saken kan inverka på den kommunala tjänstemannens förutsättningar att handha sina uppgifter.

#### 8.5.4. Tjänstemannens skadeståndsansvar

Enligt GL 118.3 § har, enligt vad som närmare bestäms i lag, var och en som lidit en rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag rätt att kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Om offentliga samfunds skadeståndsansvar stadgas närmare i skadeståndslagen (FFS 412/1974) som dock inte gäller avtalsgrundat ska-

<sup>79</sup> Se även RP 77/2001, ss. 35–36.

<sup>80</sup> Åtgärder med anledning av fängelsestraff för lagtingsledamot och de kommunala förtroendevalda har även ställts i landskapslagstiftning. Enligt lagtingsordningen förverkar lagtingsledamot inte sitt uppdrag på grund av en fängelsestraff. Enligt LO 11 § skall lagtingens talman anmälas om en ledamot anhålls eller häktas under pågående lagting. Om lagtingsledamot undergår frihetsstraff träder ersättaren i hans eller hennes ställe för den tiden. Kommunfullmäktige kan skilja en förtroendevald från sitt uppdrag om den förtroendevalda döms till minst sex månaders fängelse för ett brott vars art eller det sätt på vilket det begåtts visar att denna brustit i fråga om den respekt uppdraget förutsätter. Enligt ÅKL 20 § får ärendet behandlas först då domen vunnit laga kraft.

deståndansvar eller skadeståndsansvar som regleras i särskild lag.<sup>81</sup> Offentliga samfunds skadeståndsansvar i deras egenskap av arbetsgivare och där myndighetsutövning inte ingår skiljer sig inte från privata arbetsgivares skadeståndsansvar (se avsnitt 7.7.2. ovan).

I tjänstemannalagens 52.1 § hänvisas angående ersättande av skada som förorsakats i tjänsteförhållande till bestämmelser i skadeståndslagen (FFS 412/1974). I skadeståndslagens 4:2 § stadgas att en tjänsteman är ansvarig för den skada som han i sin tjänst vållar genom fel eller försummelse enligt följande. För skada som en arbetstagare i sitt arbete vållar genom fel eller försummelse är han ansvarig i den mån det med hänsyn till skadans storlek, handlingens beskaffenhet, skadevållarens ställning, den skadelidandes behov och övriga omständigheter prövas skäligt. Har arbetstagaren endast gjort sig skyldig till lindrigt vållande, skall inget skadestånd dömas ut. Har skadan orsakats uppsåtligt, utdöms fullt skadestånd, om det ej av särskilda skäl prövas skäligt att skadeståndet nedsätts. Skadeståndsyckande handläggs särskilt, oberoende av att disciplinärt förfarande enligt tjänstemannalagen anhängiggjorts mot tjänsteman.

Tjänsteman är enligt tjänstemannalagens 52.1 § inte skyldig att ersätta landskapet, och landskapet är inte skyldigt att ersätta tjänsteman skada förorsakad av avbrott i arbetet på grund av stridsåtgärd såvida stridsåtgärden inte vidtagits utan iakttagande av bestämmelserna om medling i arbetstvister eller åtgärden strider mot bestämmelserna i landskapslagen om tjänstekollektivavtal eller bestämmelserna i tjänstekollektivavtal och om inte avbrottet förorsakat avsevärt men. Tjänsteman är inte heller skyldig att ersätta landskapet skada förorsakad av avbrott i arbetet på grund av deltagande i stridsåtgärd, som vidtagits av tjänstemannaförening i strid med i detta moment avsedda bestämmelser. Med avseende på landskapets tjänstemän innehåller tjänstemannalagens 52.2 § särskilda stadganden om landskapets och tjänstemännens undantagande från ersättningskyldighet då skada orsakats av avbrott i arbetet på grund av arbetstvist.

#### 8.6. MEDELBAR OFFENTLIG FÖRVALTNING INOM LANDSKAPET ÅLAND

På Åland har också uppkommit en del enheter med förvaltningsuppgifter utanför de offentliga samfundet (landskapet Åland och de olika åländska kommunerna) och deras reguljära förvaltnings- och myndighetsorganisation. Dessa enheter, vilka inte utgör delar av rättssubjektet "landskapet Åland" eller rättssubjektet "kommun", är självständiga rättssubjekt och de har således rätt att åtminstone i princip kära och svara i eget namn och ingå olika slags rättshandlingar i eget namn. De har

<sup>81</sup> Om skadeståndsansvar baserat på avtalsförhållande och utomkontraktuellt skadeståndsansvar, se Bärlund & Nybergh & Petrell 2003, s. 181.

antingen skapats skilt med stöd av landskapslagstiftningen som samtidigt gett dem förvaltningsuppgifterna eller genom tillämpning av den allmänna rikslagstiftningen så att enheten först skapats som ett reguljärt privaträttsligt rättssubjekt (t.ex. en förening med stöd av föreningslagen), varefter den genom landskapslag tilldelats förvaltningsuppgifter och vid behov även regelrätt offentlig makt. Det centrala i detta sammanhang är att självständiga rättssubjekt tilldelats förvaltningsuppgifter och offentlig makt på ett sätt som lett till framväxten av en viss medelbar offentlig förvaltning på Åland.

I detta avseende är det fråga om ett fenomen som på statsförfattningens nivå regleras genom GL 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och som förutsätter lagstöd och uppfyllandet av vissa villkor innan en överföring av förvaltningsuppgifter kan ske.<sup>82</sup> Till dessa villkor hör att överföringen sker genom lag eller med stöd av lag, att överföringen behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och att överföringen inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock inte överföras utanför kretsen för de egentliga myndigheterna. Möjligheterna att genom landskapslagstiftning skapa enheter inom den medelbara offentliga förvaltningen påverkas dessutom i hög grad av den relativt restriktiva tolkning som högsta domstolen antagit vid prövningen av lagtingets lagstiftningsbehörighet och som förhindrar grundandet av nya rättssubjekt genom landskapslag (se avsnitt 5.2.2.1. och 5.2.10. ovan).

Ålands Penningautomatförening är en sådan offentligrättslig förening som enligt 3.1 § landskapslagen om lotterier (10/1966) får beviljas tillstånd att hålla penningautomater och andra spelordningar mot betalning, att bedriva kasino-verksamhet samt att ordna vadhållning. Enligt lagrummet bildas penningautomatföreningen genom en landskapsförordning. I 2.1 § landskapslagen om förströelseautomater (67/1976) bestäms ytterligare att tillstånd att hålla i lagen avsedd förströelseautomat till begagnade för allmänheten kan endast ges åt Ålands penningautomatförening. Ålands Penningautomatförening har således inom ramen för Sjl 18 § 22 punkten om lagstiftningsbehörighet inom näringsrättens område tilldelats ett så kallat spelmonopol inom Ålands jurisdiktion som utesluter andra nationella och privata spelarrangörer.<sup>83</sup> Skapandet av spelmonopol genom landskapslag innebär att verksamheten i lag identifierats som en offentlig uppgift (att anskaffa medel för att genom landskapets budget stöda allmännyttigt och annat allmänt ändamål) och getts åt en utanför den reguljära förvaltningen stående enhet. Någon egentlig offentlig makt verkar Penningautomatföreningen inte kunna utöva med stöd av den gällande regleringen, men landskapsförordningens 13.2 § som innehåller

<sup>82</sup> Om GL 124 §, se även Suksi 2002, ss. 334–338, 374–387.

<sup>83</sup> Stöd för reglering av penningautomatspel kan också sökas i Sjl 18 § 6 punkten om allmän ordning och säkerhet samt Sjl 18 § 12–13 punkterna om hälso- och sjukvård och socialvård.

ler en hänvisning till bestämmelserna om jäv i ÅLSL 16 § som skall iakttas i tillämpliga delar.

Den reglering som Ålands Penningautomatförening baserar sig på är egentligen inte en landskapslag, utan en landskapsförordning. Penningautomatföreningen och dess rättssubjektivitet har nämligen skapats genom landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (56/1993). Enligt landskapsförordningens 1.2 § har föreningen rättsförmåga, men även om Penningautomatföreningen kan äga fast egendom får den mot vederlag förvärva fast egendom endast med landskapsregeringens tillstånd. Utgångspunkten för Penningautomatföreningens verksamhet är således rättssubjektivitet, men den är begränsad till den delen det kan bli fråga om att köpa fast egendom. Penningautomatföreningens verksamhet baserar sig på att tillstånd för verksamheten och olika verksamhetsformer beviljas av landskapsregeringen.

Högsta domstolen ansåg i ett fall att landskapsstyrelsen inte hade överskridit sin behörighet då den genom sitt tillståndsbeslut tillåtit anordnandet av penningsspel på Internet.<sup>84</sup> Däremot dömdes tre funktionärer vid Ålands Penningautomatförening, nämligen verkställande direktören, marknadschefen och styrelseordföranden för lotteribrott på grund av att Penningautomatföreningen under dessas tillsyn och på basis av beslut i vilkas fattande dessa personer deltagit idkat aktiv marknadsföring av olika lotteriformer i riket. HD konstaterade i straffmålet<sup>85</sup> mot de tre funktionärerna att det tidigare utlåtandet om förvaltningsbehörighet och det däri godtagna tillstånds-förfarandet innebär "ett godkännande av sådan spelverksamhet på Internet som utgår från Åland men som varken är underkastad annan reglering eller eljest strider mot lämplig lag. Det av landskapsstyrelsen beviljade tillståndet kan inte verka på lagligheten av sådan verksamhet som strider mot lagstiftningen i riket. Inte heller den omständigheten att en verksamhet är föremål för myndighetsövervakning fråntar dem som står för verksamheten ansvaret för att den bedrivs i enlighet med relevant lagstiftning."

Penningautomatföreningen är till organisationsformen en förening vars medlemskap består enligt landskapsförordningens 4.1 § av i landskapet hemmahörande juridiska personer vilka inom sitt verksamhetsområde intar en central ställning och vars verksamhet är allmännyttig. Även sådana i landskapet verkande underavdelningar till utanför Åland verksamma juridiska personer som uppfyller dessa villkor kan upptas som medlem i Penningautomatföreningen.<sup>86</sup> Medlemmarna betalar dock inte enligt landskapsförordningens 5 § någon medlemsavgift till föreningen och erhåller inte heller någon vinst av dess verksamhet. Landskapsregeringen har enligt landskapsförordningens 4.2 § till uppgift att fatta beslut om antagande och uteslutande av medlemmar, och Penningautomatföreningen leds av en styrelse

<sup>84</sup> HD 2001:38.

<sup>85</sup> HD 2005:27.

<sup>86</sup> Medlemmar i Ålands Penningautomatförening är enligt bokslutsuppgifter för år 2003 följande juridiska personer: Folkhälsan på Åland, Finlands Röda Kors Ålands distrikt, Rädda Barnen Ålands distrikt, Ålands Sjöräddningssällskap, Ålands Ungdomsförbund, Ålands Marthadistrikt, Ålands Handikappförbund och Ålands Idrottsförbund.

som landskapsregeringen utser. Landskapsregeringen har således möjlighet att utöva fullständig kontroll över både den offentligrättsliga föreningens medlemskap och styrelsesammansättning. Därtill finns vid Penningautomatföreningen enligt landskapsförordningens 11 § ett fördelningsråd som består av representanter för varje föreningsmedlem jämte en representant som landskapsregeringen utser och som fungerar som rådets ordförande. Fördelningsrådet har enligt landskapsförordningens 12 § bl.a. till uppgift att till landskapsregeringen föreslå principer för samt lämna förslag om hur den beräknade nettoavkastningen för varje verksamhetsår skall fördelas. Förslaget skall inlämnas till landskapsregeringen inom september månad och det beaktas av landskapsregeringen vid uppgörandet av framställningen till landskapets budget (se avsnitt 4.4.3.3.1. ovan). Sammanfattningsvis kan konstateras att förhållandet mellan Penningautomatföreningen och rättssubjektet "landskapet Åland" såsom det företräds av landskapsregeringen är tämligen nära. I jämförelse med sådana egentliga myndigheter som åtnjuter begränsad rättshandlingsförmåga (se avsnitt 8.1. ovan) eller med Posten som ett affärsverk (se avsnitt 8.2. ovan) är det inte någon väldigt mycket större handlingsfrihet som Penningautomatföreningen åtnjuter.

Situationen är något annorlunda med avseende på Ålands skogsvårdsförening r.f. Med stöd av 24.2 § i landskapslagen om Ålands skogsvårdsförening (51/2001) kan man säga att den nuvarande Ålands skogsvårdsförening är den samma skogsvårdsförening som existerade innan lagen trädde i kraft den 1 januari 2002, men möjligheten att bedriva i skogsvårdslagen stadgad verksamhet i flera lokala skogsvårdsföreningar utesluts genom bestämmelsen i landskapslagens bestämmelse om att Ålands skogsvårdsförening r.f. är den förening som avses i landskapslagen. Dessutom får ordet "skogsvårdsförening" enligt landskapslagens 19.2 § inte användas i namnet på någon annan förening i landskapet än denna enda, i ovannämnda landskapslag avsedda Ålands skogsvårdsförening. Den i princip privata skogsvårdsföreningen får således monopolställning inom landskapet Ålands område som en sammanslutning av skogsägare (se avsnitt 5.2.2.1. ovan).

Beslutanderätten i Ålands skogsvårdsförening utövas av medlemmarna, och föreningens angelägenheter sköts av en styrelse som medlemmarna utser. Även om landskapslagen om skogsvård (83/1998) utgår ifrån att skogsägarna som utgångspunkt är medlemmar i föreningen i och med att en skogsägare i varje händelse är skyldig att betala en skogsvårdsavgift, är det dock möjligt för en skogsägare att avböja medlemskap genom att skriftligen meddela om utträde. Det är således inte fråga om obligatoriskt medlemskap, men nog om förväntad medlemskap.

Ålands skogsvårdsförening har till uppgift att främja lönsamheten i skogsbruket och övriga mål som skogsbrukarna uppställt för sitt skogsbruk. Föreningen har också till uppgift att främja en sådan skötsel och användning av skogsmarken som är hållbar i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende. Därtill har föreningen till uppgift att erbjuda de tjänster och den fackmannahjälp som skogsägarna

behöver när de bedriver skogsbruk i landskapet. Ålands skogsvårdsförening förefaller inte ha någon större roll i utövning av offentlig makt, med undantag av påförandet av skogsavgiften med stöd av landskapslagens 13 § (arealavgiftens storlek och grundavgiften)<sup>87</sup> och vissa andra, av landskapsregeringen genom förordning delegerade uppgifter som inbegriper myndighetsutövning, såsom givandet av finansiellt bistånd för vissa uppgifter enligt landskapslagen om stöd för skogsbruksåtgärder (84/1994), ifall landskapsregeringen finner det ändamålsenligt och fattar beslut om att uppgiften skall skötas av skogsvårdsföreningen. Det ingår dock en jävsbestämmelse i lagens 17 § med hänvisning till ÅLSL 16 §, vars jävsreglering skall gälla i tillämpliga delar. I övrigt är det landskapsregeringen som fattar beslut i ärenden som inbegriper utövning av offentlig makt inom skogsvårdens område. Ålands skogsvårdsförening förefaller befina sig något längre ifrån rättssubjektet "landskapet Åland" än Penningautomatföreningen.

Till enheter inom den medelbara offentliga förvaltningen kan även räknas jaktvårdsföreningar, vilka är upprättade med stöd av 58 § jaktlagen för landskapet Åland (31/1985). De personer som innehar jakträtt inom en kommun och som löst jaktkort bildar en jaktvårdsförening, vilket i princip gör jaktvårdsföreningen till en förening med obligatoriskt medlemskap. Jaktvårdsföreningen kan dock inte ålägga en medlem att delta i kostnaderna för föreningens verksamhet, men föreningen kan enligt grunder som landskapsregeringen bestämmer uppbära avgifter för sådana tjänster som föreningen tillhandahåller för medlemmarna och andra personer. Jaktvårdsföreningen är inte en i föreningslagen avsedd förening, utan dess stadgar underställs landskapsregeringen för fastställelse. En jaktvårdsförening kan jaktlagens 60 § i sitt namn förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt kära och svara, varmed en jaktvårdsförening åtnjuter rättssubjektivitet. En jaktvårdsförening har till uppgift att verka för att bevara och förkovra viltstammarna samt för att främja efterlevnaden av jaktlagstiftningen. För den sistnämnda uppgiften kan jaktvårdsföreningen enligt jaktlagens 57.2 § utse edsvurna jaktövervakare för att handha tillsynen över jakten inom föreningens verksamhetsområde. Jaktvårdsföreningarna har således även vissa möjligheter att utöva offentlig makt.

Enligt 43 § landskapslagen om fiske i landskapet Åland (39/1956) utgör delägarna i samfällt fiskevatten ett fiskelag som åligger att inom sitt område ordna fisket och fiskevattnets vård på ett sådant sätt att fisk- och kräftstammens fortbestånd icke äventyras. Fiskelaget bör för detta syfte anta stadgar som underställs landskapsregeringen för granskning. Ett fiskelag är således inte en genom föreningslagen reglerad registrerad förening. Vid fiskelagets stämma har varje delägare rösträtt enligt sin andel i vattenområdet, om inte alla delägare överenskommer

<sup>87</sup> Enligt en överenskommelseförordning, Republikens Presidents förordning om fastställande, uppbörd och redovisning av skogsvårdsavgifter i landskapet Åland (70/2002; FFS 839/2002), skall de förvaltningsavgifter som hänförs till beräkningen av den skogsvårdsavgift som varje skogsägare skall betala samt till uppbörden och redovisningen av skogsavgifter i landskapet Åland skötas av rikets skatteförvaltning.

om annan röstfördelning. Ett fiskelag bör årligen välja styrelse jämte ordförande och viceordförande. Styrelsen har till uppgift att bevaka fiskelagets fördel och företräda fiskelaget i ärenden rörande fiskevattnens nyttjande i förhållande till enskild delägare och annan person. Trots rättsbehandlingsförmåga får ett fiskelag enligt lagens 50.3 § inte skuldsätta sig. Ett fiskelag har vissa möjligheter att utöva offentlig makt, bl.a. genom att bevilja tillstånd att fiska. Två eller flera fiskelag kan enligt landskapslagens 57 § även förena sig till fiskevårdssammanslutningar för åstadkommande av ekonomiskt enhetliga fiskeriområden eller för vissa andra i lagen angivna syften. En fiskevårdssammanslutning har i princip liknande möjligheter till utövning av offentlig makt som ett enskilt fiskelag.

Ålands idrottsförbund r.f. utnyttjas av landskapet Åland för fördelning och utbetalning av landskapsunderstöd till idrottsorganisationer och idrottsföreningar enligt 17 § idrottslagen för landskapet Åland (42/1983) och med utgångspunkt i den landskapsförordning om överföring av vissa förvaltningsuppgifter på Ålands idrottsförbund (3/1999) som lagens 17.3 § förutsätter (se avsnitt 5.2.10. ovan). Man kan således säga att Ålands idrottsförbund har rätt att utöva offentlig makt i förhållande till sådana organisationer som ansökt om landskapsunderstöd. Vid handläggning av ett ärende som består i fördelning eller utbetalning av landskapsunderstöd skall förfarandebestämmelserna i LÄHL 19 § – 21 § iaktas i tillämpliga delar. Besvär över beslut som Ålands idrottsförbund fattat om fördelning och utbetalning av landskapsunderstöd anförs enligt idrottslagens 28 § hos Ålands förvaltningsdomstol.

Den studerandekår som upprättas med stöd av 34 § landskapslagen om Högskolan på Åland (81/2002) kan också anses vara en enhet inom den medelbara offentliga förvaltningen. Enligt lagrummets första moment utgör de studerande vid högskolan en studerandekår. Det är således fråga om en förening som baserar sig på tvångsmedlemskap mellan personer vilka antagits som studerande vid högskolan. Studerandekårens syfte är att vara en föreningslänk för de studerande vid högskolan och främja medlemmarnas studier och andra frågor som sammanhänger med studierna. Studerandekåren utser inom sig ett studeranderåd för att fungera som studerandenas representativa organ i förhållande till högskolan. Det förefaller som om studerandekåren upprättats som ett rättssubjekt. Studerandekåren skall nämligen årligen få ett understöd för sin verksamhet av högskolan och dessutom kan kåren uppbära medlemsavgifter för finansiering av sin verksamhet.

Utöver dessa exempel på medelbar offentlig förvaltning är det möjligt att hänvisa till landskapslagen om arbetsförmedling. Landskapslagen om arbetsförmedling upprättar Ålands arbetsförmedlingsbyrå som den landskapsmyndighet som skall ha hand om arbetsförmedling på Åland. Därtill kan landskapsregeringen bevilja tillstånd att bedriva arbetsförmedling åt annan än landskapet, vilket torde kunna betyda att arbetsförmedlingsverksamhet även kan bedrivas av privata enheter, förutsatt att de fått tillstånd därtill. I varje fall kan ett sådant tillstånd med stöd

av lagens 12 § beviljas enskild person eller juridisk person, förutsatt att dessa bl.a. uppfyller villkoren för näringsrätt. Privat arbetsförmedling med stöd av tillstånd förekommer inte för närvarande i landskapet Åland trots att lagen innehåller en möjlighet till sådan verksamhet.<sup>88</sup>

Med stöd av det ovan sagda är det klart att individen på Åland kan möta olika former av medelbar offentlig förvaltning i olika sammanhang. Den mest använda samfundsformen är förening, och inom ramen för denna samfundsform finns det ett exempel på en så kallad offentlig eller offentlighetsrättslig förening (Ålands Penningautomatförening), medan det i lagstiftningen förekommer några exempel på specialreglerade föreningar (jaktvårdsförening, fiskelag, fiskevårdsförening och studerandekår) och på användning av reguljära privaträttsliga föreningar (Ålands idrottsförbund r.f., Ålands skogsvårdsförening r.f.). Stiftelse-liknande rättsbildningar och bolag har inte utnyttjats, även om åtminstone privat arbetsförmedling kunde ske genom en juridisk person i bolagsform. I ett fall, edsvuren jaktövervakare, har det gjorts möjligt att en enskild person fullgör förvaltningsuppgifter.

Lagtinget har i viss utsträckning i lagstiftningsskedet försökt reglera olika rättsskyddsfrågeställningar i anslutning till utövning av offentlig makt genom medelbar offentlig förvaltning, bl.a. genom hänvisning till regler om jäv i ÅLSL 16 §, men denna förvaltningsdel har inte uppmärksammats på något sammantaget sätt genom sådan allmän förvaltningsrättslig lagstiftning som skulle reglera förfarandet vid beslutsfattande när offentlig makt utövas. I och med att en sammantagen, på utövning av offentlig makt och handhavande av offentliga förvaltningsuppgifter tillämplig förvaltningslag saknas på Åland, förblir den allmänna förvaltningsrättsliga reglering som gäller för enheter inom den medelbara offentliga förvaltningen ännu tunnare än beträffande de egentliga myndigheterna. Det straffrättsliga tjänstemannaansvaret kan dock ses som ett yttersta regelverk som gäller vid utövning av offentlig makt även inom medelbar offentlig förvaltning (se avsnitt 8.5.3. ovan). Det är dock sannolikt att GL 124 § med tiden leder till förbättring även med tanke på brister i rättsskyddet inom den medelbara offentliga förvaltningen på Åland.

<sup>88</sup> Tillstånd för privat arbetsförmedlingsverksamhet har innehaft av Alandia Tanker Company under 1980- och 1990-talen.

## 9. KONTROLL

### 9.1. KONTROLLMAKTEN OCH SJÄLVSTYRELSEN

Begreppet kontrollmakt hänvisar vanligtvis till olika former av kontroll i efterhand av offentligt beslutsfattande. I detta sammanhang ligger tyngdpunkten givetvis på den kontroll som kan förledas av landskapets beslutsfattande, men även de åländska kommunerna behandlas i viss utsträckning i detta sammanhang. En stor del av de rättsliga normer som reglerar kommunernas verksamhet faller inom landskapets behörighet vilket kan medföra att det kommunala regelverket i landskapet avviker från det i riket. Kontrollen av riksmyndigheternas beslutsfattande i landskapet behandlas endast i den utsträckning som förhållandena i landskapet skiljer sig från dem i riket.<sup>1</sup>

Med kontrollmakt avses i detta sammanhang i första hand den kontroll som den dömande makten utövar i enskilda fall (avsnitt 9.2. och 9.3. nedan). Kontrollmakt hänvisar dock inte enbart till den dömande makten. Kontroll av offentligt beslutsfattande omfattar även olika former av kontroll inom landskapsregeringen och kontroll utförd av organ utanför domstolsorganisationen, såsom riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern. Övervakningen och revisionen av landskapets finanser utgör också en kontrollfunktion, dock mera med utgångspunkt i landskapets budget än i rättsnormer som är direkt riktade till enskilda individer. Den behörighetskontroll som Ålandsdelegationen deltar i utgör ett slags abstrakt förhandskontroll i förhållande till de lagstiftningsbeslut som lagtinget fattat och presenteras av den anledningen i kapitel 4 (se avsnitt 4.3.4. ovan). Avslutningsvis presenteras sådana former av kontroll som förleds av Finlands medlemskap i EU och som kan bli relevanta ur ett åländskt perspektiv. Därtill redogörs för några internationella människorättsmekanismer och de möjligheter som de erbjuder för individer att erhålla skydd för sina rättigheter.

Offentliga samfund (eller offentligrättsliga subjekt) förknippas i första hand med myndighetsutövning, men ofta är de involverade i olika former av verksamhet och rättsförhållanden som faller utanför den offentliga maktutövningens ramar. Offentligrättsliga samfund är givetvis rättsligt ansvariga även för

<sup>1</sup> För en behandling av kontrollmakten i riket, se Suksi, 2002, s. 388–446.

denna verksamhet, men ansvaret realiseras i vanliga fall mot bakgrund av ett annat regelverk än i samband med myndighetsutövning. Myndighetsutövningen brukar falla under förvaltningsrättens domän medan övrig verksamhet kan förleda olika typer av civil- eller straffrättsligt ansvar (ansvar för myndighetsutövning behandlas kortfattat i avsnitt 7.7. ovan).

Normkontroll utgör en speciell typ av kontroll och kan bli aktuell i samband med att rättskällorna som ligger till grund för en konkret rättstillämpning visar sig vara motstridiga. En konsekvens av detta kan bli att lagstiftning antagen på en viss normhierarkisk nivå får ge vika för lagstiftning antagen på en annan nivå. Då uppstår situationer där bestämmelsen i GL 106 § om grundlagens företräde eller Sjl 60.1 § om lagenligheten av landskapsförordningar kan bli aktuella. Denna specialfrågeställning tas inte upp till behandling i detta kapitel, utan blir föremål för en granskning i kapitel 10 (se avsnitt 10.5. nedan). Det är dock möjligt att rättsliga normer inte är över- eller underställda varandra utan hänvisade till helt olika behörighetsområden. Landskapets och rikets behörighetsområden är exklusiva i förhållande till varandra och normkontroll kan bli aktuell om landskapets och rikets lagstiftande och verkställande organ inte håller sig inom ramen för de behörighetsområden som de har tilldelats i självstyrelselagen (en s.k. behörighetskonflikt). Då blir det fråga om olika typer av lagvalsproblem (se avsnitt 9.2.1. nedan).

EU-medlemskapet har medfört att både riket och landskapet har överfört behörighet till överstatlig nivå och i landskapet tillämpas EG-rätt vid sidan av landskapets och rikets lagstiftning. Även i detta sammanhang kan lagvalsproblem uppkomma i enskilda fall i och med att den EG-rättsliga regleringen bör, till den delen den tar sig uttryck i form av EG-förordningar, ges direkt tillämplighet vid domstolar och andra myndigheter (samma konsekvens kan framträda i fråga om ofullständigt genomförda direktiv; se avsnitt 7.1. ovan). EU-medlemskapet har därtill medfört att kontroll även utövas av överstatliga institutioner i förhållande till landskapet.

### 9.2. DOMSTOLSORGANISATIONEN PÅ ÅLAND OCH I FINLAND

#### 9.2.1. Behörighetsfördelningen och domstolsorganisationen

Grundlagens 3 § utgår från läran om maktens tredelning genom att ange vilka statsorgan som utövar den lagstiftande makten, regeringsmakten och den dömande makten i Finland. Självstyrelsen är förknippad med särskilda organ som utövar de till självstyrelsen överförda lagstiftande respektive verkställande befogenheterna jämsides med de lagstiftande och verkställande organen i riket. Till landskapets behörighet har däremot inte överförts utövning av dömande makt genom sådana

oberoende domstolar som avses i GL 3 §. Enligt Sjl 35 § ankommer nämligen rättskipningen i landskapet på de domstolar och myndigheter om vilka stadgas i rikslag, om inte annat följer av Sjl 25 eller 26 §. Ålands självstyrelse utsträcker sig inte till ett eget åländskt domstolväsende, utan den dömande makt som utövas med stöd av landskapslagstiftningen handhas av rikets domstolar.<sup>2</sup> Eftersom landskapet enligt Sjl 36.1 § är enspråkigt svenskt och ämbetspråket även i statsförvaltningen svenska, är domstolväsendets ämbetspråk på Åland svenska. Enligt Sjl 37 § har dock finska medborgare rätt att i sin egen sak inför domstol i landskapet använda finska.

Den dömande makten har en annan funktion än den lagstiftande och verkställande makten. Till den dömande maktens och de dömande organens funktion hör att utöva domsrätt i enskilda fall främst på basis av de rättsnormer som antagits av de lagstiftande organen. Samtidigt utgör denna domsrätt sådan utövning av offentlig makt som enligt GL 2.3 § bör basera sig på lag.

Enligt GL 3.3 § skall domstolarna vara oberoende vid utövning av denna domsrätt. Även artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter förutsätter förhandling inför en "oavhängig och opartisk domstol". Detta oberoende har i Finland underbyggt med olika särregler bland annat i anslutning till domarnas utnämning och domarnas rätt att kvarstå i tjänst. Enligt GL 102 § utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. En domare får inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol. Innehavarna av domartjänst likställs i princip med statstjänstemän och lyder därför under statstjänstemannalagen (FFS 750/1994). Grundlagens 103 § om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten understryker emellertid domarnas från övriga statstjänstemän avvikande ställning. Enligt statstjänstemannalagens 47.2 § är det den utnämmande myndigheten, d.v.s. republikens president, som kan besluta om förflyttning av en domare till en annan tjänst. En sådan förflyttning får inte ske utan domarens eget samtycke, såvida förflyttningen inte beror på omorganisation av domstolväsendet.

Domstolarnas oberoende kan anses bestå av åtminstone två olika dimensioner, nämligen oavhängighet i förhållande till den verkställande makten och opartiskhet i förhållande till sakägarna i ett mål.<sup>3</sup> Särskilt särreglerna om domarnas rätt

<sup>2</sup> Se även Palmgren 1995, s. 25.

<sup>3</sup> Se t.ex. fallet *Langborger* (utslag från Europeiska människorättsdomstolen, *Langborger case*, decision of 27 January 1989, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, no. 155), som gällde sammansättningen av bostadsdomstol enligt svensk rätt. Sammansättningen bestod, utöver två lagfarna medlemmar, även av två nämndemän av vilka en utsetts av Sveriges Fastighetsägareförbund och en av Hyresgästernas riksförbund. I utslaget punkt 32 konstateras följande: "In order to establish whether a body can be considered 'independent', regard must be had, *inter alia*, to the manner of appointment of its members and their term of office, to the existence of guarantees against outside pressures and to the question whether the body presents an appearance of independence. (...) As to the question of impartiality, a distinction must be drawn between a subjective test, whereby it is sought to establish the personal conviction of a given judge in a given case, and an objective test, aimed at ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect (...)." Europeiska människorättsdomstolen ansåg att Sverige hade brutit mot artikel 6.1 i människorättskonventionen.

att kvarstå i tjänsten betonar den första dimensionen. I det åländska sammanhanget betonas den första dimensionen även av den omständigheten att rättskipning med stöd av Sjl 35 § och Sjl 27 § 23 punkten är en riksbehörighet. De åländska domstolarna är statliga domstolar och i denna egenskap ännu mindre under inflytande av den verkställande makten på Åland, dvs. landskapsregeringen, än vad som är fallet i riket. Den så kallade objektiva opartiskheten torde således i regel inte förorsaka några problem på Åland.

Däremot kan det förhålla sig annorlunda med avseende på den subjektiva opartiskheten. Domarnas (inklusive nämndemännens) opartiskhet i förhållande till parterna i ett mål bestäms främst genom jävsreglerna i RB 13:1 § och förvaltningsprocesslagens (FFS 586/1996; FPL) 76 §.<sup>4</sup> På grund av domkretsens ringa storlek dels med avseende på civila och straffmål, dels med avseende på förvaltningsmål kan risken för förekomsten av "känsliga" situationer vara något högre på Åland än inom domkretsarna i riket (även om jävsproblematiken ingalunda är irrelevant i riket heller).

Detta kan illustreras genom ett rättsfall som berör Ålands tingsrätt. Den på Åland bosatta personen A hade i tingsrätten ansökt om skuldsanering för privatperson. En av borgenärerna, Ålandsbanken Ab, motsatte sig och tingsrätten förkastade A:s ansökan. A sökte ändring i tingsrättens beslut. Han yrkade att beslutet upphävs och att ärendet återförvisas till tingsrätten för ny behandling eftersom tingsdomaren som var ordförande för tingsrätten var jävig. Personen B, som var gift med tingsrättens ordförande, var nämligen anställd hos Ålandsbanken. B hade inte i sitt arbete beröringspunkter med A:s affärer, men eftersom B hade rätt att teckna bankens firma, ansågs tingsdomaren av hovrätten vara jävig. Hovrätten ansåg, med hänvisning till RB 13:1 § och den europeiska människorättskonventionens 6 artikel, att tingsdomaren var jävig, varefter Ålandsbanken besvarade sig till högsta domstolen.

HD konstaterade att B är gift med tingsdomaren och att han hade rätt att teckna bankens firma men att han inte hört till bankens styrelse och inte heller haft skuldsaneringsärenden som sina arbetsuppgifter. "Bestämmelser om domarjäv finns i 13 kap. 1 § rättegångsbalken. De har tolkats bland annat så att en medlem i ett aktiebolags styrelse (HD 1977 II 114) och en suppleant i en sparbanks styrelse (HD 1984 II 147) har ansetts jäviga att vara ledamöter i en domstol i ett mål där bolaget respektive banken var part. Vid bedömningen av domarjäv måste man också beakta bestämmelserna i art. 6 stycke 1 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europarådets människorättskonvention) samt den praxis utifrån dessa bestämmelser som människorättsdomstolen har utvecklat. Enligt den får domaren inte ha en förhandsuppfattning eller förhandsinställning i saken eller en önskan om att främja någondera partens intresse i en rättegång (subjektiv opartiskhet). Å andra sidan bör man kunna utgå från att berättigade misstankar om domarens eller domstolens opartiskhet är uteslutna (objektiv opartiskhet). Vid en bedömning av opartiskhet ur sistnämnda synvinkel bör man vid sidan av annat beakta om domarens tidigare verksamhet, domarens särskilda förhållande till någon part eller domstolens sammansättning objektivt sett ger anledning för en part

<sup>4</sup> Se även Suksi 2002, s. 412-417.



att vara rädd för att tilltron till opartiskheten äventyras. Genom en sådan bedömning skyddar man det förtroende som domstolarna skall åtnjuta bland medborgarna.”

Frågan gällde om tingsdomaren varit jävig att avgöra A:s ansökan om skuldsanering på den grunden att hennes man är anställd av banken. Banken är A:s huvudborgenär och den motsatte sig ansökan om skuldsanering. Domarens makes ställning hos parten i ett mål som behandlas medför enligt HD inte objektivt sett i sig en jävsgrund. B hade inte heller med anledning av sina arbetsuppgifter haft att göra med A:s skuldsaneringsärende eller på något annat sätt med dennes affärer. Med hänsyn till detta kunde man enligt HD tänka sig att B:s anställning hos banken inte har medfört jäv för domaren. ”Betydelse måste dock i detta fall fästas vid B:s anställning vid banken. B har haft rätt att teckna bankens firma, vilket är ett tecken på ett förtroendeförhållande mellan B och banken som är starkare än som brukligen ansluter sig till ett anställningsförhållande. I egenskap av firmatecknare har B också haft rätt att företräda banken.” Därför och med beaktande av bankens ställning av motpart ansåg HD att A:s förtroende för att B:s hustru, tingsdomaren, var opartisk i målet med fog har kunnat vackla. Domaren hade således varit jävig att i målet vara ordförande i tingsrätten. HD beslöt att inte ändra på hovrättens dom.

Behörighetsfördelningen mellan rikets och landskapets lagstiftningsbehörighet medför att landskapslagstiftning inte är aktuell i brott- och tvistemål i samma utsträckning som i förvaltningsmål. Behörighetsprincipen i SjL 27 § 41 punkten understryker att de privaträttsliga angelägenheterna främst tillhör rikets behörighet (se avsnitt 5.2.1. ovan). Även straffrätten hör, med vissa undantag, till rikets behörighet enligt SjL 27 § 22 punkten (se avsnitt 5.2.3.2. ovan).<sup>5</sup>

Fördelningen av rättegångsärenden inom domstolsväsendet baserar sig på ärendets materiellrättsliga karaktär. Grundregeln är att tviste- och brottmål anhängiggörs vid en allmän domstol medan förvaltningsmål behandlas i en förvaltningsdomstol. Grundlagens 99 § anger att den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas av högsta domstolen och den högsta domsrätten i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. Behörighetsfördelningen mellan de högre instanserna inom domstolsorganisationen utgår från att ”behörighetsfördelningen mellan högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen och olika specialdomstolar bestäms närmare i lag.”<sup>6</sup> Högsta domstolen har enligt 4 § 3 punkten lagen om Högsta domstolen (FFS 74/1918) en yttersta behörighet att avgöra om ”ett mål eller ett ärende skall prövas av allmän eller särskild domstol eller administrativ myndighet”.

Rättegången i tvistemål och brottmål regleras främst av rättegångsbalken respektive lagen om rättegång i brottmål (FFS 689/1997). Anhängiggörandet av ett brottmål förutsätter att en enskild persons gärning eller underlåtenhet definieras som straffbar i lagstiftning. I ett brottmål påstås att ett brott har blivit begånget och därför yrkas på straff för den åtalade. Det kan då vara fråga om ett brott som lyder under allmänt åtal, där åklagare får väcka åtal utan målsägandens åtalsbegäran, el-

<sup>5</sup> Jfr dock landskapets behörighet gällande straffrättsliga påföljder (SjL 18 § 25 och 26 punkterna).

<sup>6</sup> RP 1/1998, s. 157.

ler ett målsägandebrott, där målsäganden förutsätts anmäla saken till åtal. Tvistemålen karakteristiska egenskaper kan inte avgränsas på ett lika tydligt sätt. Ett tvistemål är frivilligt att inleda för en part, vilket oftast inte är fallet i brottmål eftersom en allmän åklagare kan vara förpliktad att påbörja en straffprocess. I ett tvistemål finns det i vanliga fall två parter, d.v.s. en kârlande och svarande.<sup>7</sup> Ett undantag till detta tvåpartsförfarande är s.k. ansökningsärenden.

Ett förvaltningsmål kännetecknas av att ensidiga myndighetsbeslut eller åtgärder är föremål för domstolens behandling. Förvaltningsdomstolar behandlar dock även förvaltningstvistemål enligt FPL 69 § och FPL 70 §, vilka uppvisar ett med civila tvister likartat tvåpartsförhållande. Enligt 3 § lagen om förvaltningsdomstolarna (FFS 430/1999) handlägger och avgör förvaltningsdomstolarna de förvaltningsrättsliga besvär, förvaltningstvistemål och andra ärenden som enligt förvaltningsprocesslagen eller annan lag hör till deras behörighet. Det följer av den i självstyrelselagen etablerade behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket att den juridiska prövningen av tillämpningen av landskapslagstiftningen främst äger rum i förvaltningsmål (se avsnitt 5.2.1. ovan).

Det följer också av den i självstyrelselagen etablerade behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket att när en domstol (på Åland eller med anledning av besvär en högre instans i riket, såsom HFD, Åbo hovrätt eller HD) tillämpar lag kan de försättas i en situation i vilken de bör välja vilken lag (Ålands eller rikets) de skall tillämpa. Enligt grundlagsutskottet kan det för varje kategori av ärenden konstateras att saken hör till antingen landskapets eller rikets lagstiftningsbehörighet: ”En rikslag och en landskapslag kan inte bli tillämpade samtidigt. Om ett ärende faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet skall enbart landskapslagen sålunda tillämpas, och den riksdagslag som reglerar samma sak utanför landskapet saknar betydelse.”<sup>8</sup> Situationen presenterar sig egentligen som ett lagvalsproblem, kanske även som ett slags lagprövningsrätt, varvid domstolarna egentligen uppträder inom en statsförfattningsrättslig jurisdiktion. De två domstolarna på Åland, Ålands tingsrätt och Ålands förvaltningsdomstol, kan då bli tvungna att i enskilda fall i första instans avgöra huruvida de tillämpar lag som tillkommit med stöd av SjL 18 § (landskapets lagstiftningsbehörighet) eller SjL 27 § (rikets lagstiftningsbehörighet) (se avsnitt 5.1.3. ovan). Vid ändringssökande får fullföljdsinstanserna pröva motsvarande frågeställningar.<sup>9</sup> Domstolen får således

<sup>7</sup> Om fördelningen av mål mellan civil- och straffprocess, se Havansi & Koskinen 2002, s. 156–158.

<sup>8</sup> GrUB 15/1990, s. 4.

<sup>9</sup> Dyliga situationer exemplifieras bl.a. genom HFD 2003:1 (självrättelse av landskapsregeringens beslut var inte möjligt utan uttryckligt stadgande i landskapslag och bestämmelse om självrättelse i rikets förvaltningsförfarandelag ägde inte tillämplighet); HFD 1988-A-95 (då landskapslagstiftning inte fanns om minskning av svinhushållning, ett ämnesområde som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet, kunde ett förkastande beslut av Ålands länsstyrelse inte återbrytas); HFD 1982-A-II-1 (då sådana bestämmelser som i riket ingick i lagen om styrning av jordbruksproduktion inte hade stiftats i landskapet inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet, kunde motsvarande åtgärder inte vidtas i landskapet). Till lagvalsproblematiken hänvisas även i HD 2001:38 och i HD 1965-II-70. Det förstnämnda fallet gäller HD:s utlåtande enligt SjL 60.2 § och frågan huruvida landskapsstyrelsen överskridit sin behörig-

ett slags statsförfattningsfunktion när den avgör om det är den åländska lagen eller rikets lag som tillämpas.<sup>10</sup> Det här är visserligen en omständighet som implicit erkänns i SjL 19.3 §, som gäller möjligheten att i en landskapslag inta bestämmelser ur rikslag "för vinnande av enhetlighet och överskådlighet" (se avsnitt 5.1.2.2. ovan). Domstolen kan vid avgörandet av enskilda fall anses fungera inom ett liknande behörighetsprövningsområde som HD vid lagstiftningskontrollen när den avgör om det är den åländska lagen eller rikets lag som tillämpas.

Som ett exempel på lagvalsproblematiken kan nämnas rättsskyddsbestämmelser som ingår i landskapslagstiftningen. De blir åsidosatta av rikets rättsskyddsbestämmelser i sådana fall där den åländska lagstiftningen meddelar från rikets lag avvikande bestämmelser, eftersom rättskipning hör enligt SjL 27 § 23 punkten till rikets behörighetsområde. Om t.ex. en landskapslag skulle innehålla en besvärstid om 14 dagar över beslut av något kommunalt organ till Ålands förvaltningsdomstol så ersätts denna tid av förvaltningsprocesslagens allmänna besvärstid om 30 dagar. Det är därför nödvändigt för domstolarna att känna till de riktlinjer för gränsdragningen mellan de två behörigheterna som etableras genom behörighetskontrollen. Härvid får regeringens proposition med förslag till 1991 års självstyrelselag<sup>11</sup> och HD:s utlåtanden en central ställning (se avsnitt 5.2. ovan), men även Ålandsdelegationens utlåtanden kan vara av betydelse när en domstol i enskilda fall försöker avgöra vilken lag, landskapets eller rikets, den skall tillämpa, likaså andra förarbeten till självstyrelselagen.<sup>12</sup> Det förefaller som om lagvalssituationer av detta slag inte förorsakat några större problem. Domstolarna på Åland verkar i varje förekommande fall relativt lätt kunna identifiera vilken lag, landskapets eller rikets, som skall tillämpas.

het då den fattat beslut om att tillåta föranstaltande av penningspel med utnyttjande av Internet. I utlåtandet konstaterade HD följande: "Vidare kan ur tillståndet utläsas ett godkännande av anordnandet av sådan spelverksamhet på Internet, som utgår från Åland men inte är underkastad annan reglering eller som av någon annan orsak inte strider mot den gällande reglering, som enligt lagvalsregler skall tillämpas på spelhandlingarna." Frågan aktualiserades i HD 2005:27. då landskapsstyrelsen beviljat ett tillstånd att bedriva sådan spelverksamhet på Internet som utgår från Åland men som varken är underkastad annan reglering eller eljest strider mot tillämplig lag, kan landskapsstyrelsens tillstånd inte inverka på lagligheten av sådan verksamhet som strider mot lagstiftningen i riket. De tre funktionärerna vid Ålands Penningautomatförening som idkat marknadsföring av lotterispel i riket dömdes därför för lotteribrott enligt rikets lotterilag (FFS 491/1965).

<sup>10</sup> Denna omständighet kommenteras i HD 2005:18 på följande sätt: "Utgångspunkten för lösning av kompetensvister som härrör ur självstyrelselagen är en bedömning av under vilket av de rättsområden, vilka uppräknas i nämnda lag, den reglering faller, som frågan gäller. En bedömning av under vilket rättsområde ett rättsligt fenomen faller innefattar en tolkning av självstyrelselagen. Lagen är unik beträffande såväl dess statsförfattningsrättsliga ställning som förfarandet vid dess beredning och antagande. Särskild hänsyn bör fästas vid uttalanden i förarbetena."

<sup>11</sup> RP 73/1990.

<sup>12</sup> HD underströk förarbetenas ställning vid tolkning av behörighetsfördelningen enligt SjL 18 §, SjL 27 § och SjL 29 § i HD 2005:18 genom att konstatera att självstyrelselagen "är unik beträffande såväl dess statsförfattningsrättsliga ställning som förfarandet vid dess beredning och antagande. Särskild hänsyn bör fästas vid uttalanden i förarbetena." De förarbeten som HD tagit hänsyn till vid ett fall som gällde flyttning av en enskild väg begränsade sig inte endast till regeringens proposition, utan innefattade också Ålandskommitténs hetänkande från 1987, sammanställningen av remissvaren år 1988 och Ålandsarbetsgruppens betänkande från 1989. Begreppet "förarbeten" får på detta sätt en tämligen vid definition.

### 9.2.2. De allmänna domstolarna

Enligt GL 98 § är högsta domstolen (HD), hovrätterna och tingsrätterna allmänna domstolar. Av GL 98.1 § och RB 1:1 § framgår att tingsrätterna fungerar som underrätter, hovrätterna som överrätter och högsta domstolen som högsta rättsinstans. Enligt RB 5:1 § väcks talan i ett tvistemål genom att en skriftlig stämningsansökan tillställs tingsrättens kansli. Enligt 5:1 § lagen om rättegång i brottmål väcks åtal genom att åklagaren tillställer tingsrättens kansli en skriftlig stämningsansökan.

Högsta domstolen fungerar som högsta rätts- och besvärinstans i sådana tviste- och brottmål som har sitt ursprung i Ålands tingsrätts domkrets.<sup>13</sup> Högsta domstolen har utöver detta en central ställning i samband med förhandskontrollen av landskapslagar enligt SjL 19 § (se avsnitt 4.3.4. ovan och avsnitt 10.3. nedan) och vid avgörandet av meningsskiljaktigheter angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd enligt SjL 60.2 § (se avsnitt 10.3.3.2. nedan). Högsta domstolen övervakar rättskipningen inom sitt behörighetsområde. Högsta domstolen behandlar främst mål som besvärsvägen inkommer från hovrätterna. För sökande av ändring i hovrättens avgörande förutsätts att högsta domstolen beviljar besvärstillstånd enligt RB 30:2 §. Högsta domstolen är en s.k. prejudikatdomstol och besvärstillståndsinstitutet bygger på strävan efter en enhetlig rättstillämpning i de lägre rättsinstanserna.

Hovrätterna är Åbo, Vasa, Östra Finlands, Helsingfors, Kouvola och Rovaniemi hovrätt. Ålands tingsrätt hör till Åbo hovrätts domkrets.<sup>14</sup> Enligt SjL 60 b § skall åtal mot lantrådet och landskapsregeringens ledamöter för tjänstebrott väckas vid Åbo hovrätt (se avsnitt 7.4.2. ovan).

Tingsrätterna är den första instansen inom det allmänna domstolssystemet. Vid tingsrätterna finns en lagman och tingsdomare. Lagmannen är chef i administrativa frågor vid tingsrätten. Till tingsrätten hör som medlemmar även nämndemän. Nämndemännen är kommunala förtroendevalda som väljs till uppdraget av kommunfullmäktige för en tid som motsvarar kommunfullmäktiges mandatperiod.

Tingsrättens sammansättning kan variera beroende på vilket ärende som behandlas. I de fall som specificeras i RB 2:1 § utgörs sammansättningen av en ordförande och tre nämndemän varav en den lagfarna medlemmen är ordförande. I övriga fall kan sammansättningen bestå av tre lagfarna medlemmar eller endast en lagfaren domare. Tingsrätternas domkretsar följer kommunindelningen. Indelningen i domkretsar baserar sig på statsrådets beslut om tingsrätternas domkretsar (FFS 1623/1991). Till domkretsen för Ålands tingsrätt hör de åländska kommunerna.

<sup>13</sup> Enligt GL 100 § har högsta domstolen en president och ett behövligt antal övriga ledamöter. Högsta domstolen är domför med fem ledamöter om inte något annat antal bestäms särskilt i lag.

<sup>14</sup> Se SRb om hovrätternas domkretsar (FFS 298/1994). Vid en hovrätt finns en president och som övriga medlemmar hovrättslagmän och hovrättsråd samt eventuella extraordinarie hovrättsråd.

Enligt 1 § tingsrättslagen (FFS 581/1993) skall utlåtande av Ålands landskapsregering inhämtas innan lagmannen vid Ålands tingsrätt utnämns. Bestämelsen utgör ett komplement till Sjl 30 § 1 punkten enligt vilken särskild betydelse skall tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet när statstjänster besätts i landskapet. Enligt tingsrättslagens (FFS 581/1993) 1 § tjänstgör förvaltningsdomaren vid Ålands förvaltningsdomstol även som tingsdomare vid Ålands tingsrätt (se avsnitt 9.2.3. nedan).

### 9.2.3. De allmänna förvaltningsdomstolarna

Högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta förvaltningsdomstolen har en viktig roll i självstyrelsesystemet, eftersom besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut anförs direkt hos högsta förvaltningsdomstolen enligt Sjl 25.2 §.<sup>15</sup> Dessutom anförs fullföljdsbesvär över beslut av Ålands förvaltningsdomstol hos HFD. Högsta förvaltningsdomstolen skall således i sin egenskap av högsta domstolsinstans i förvaltningsmål av olika slag tillämpa även åländsk lagstiftning och – i det fall att det rättsliga problemet involverar både landskapslag och rikslag – avgöra vilken lagstiftningsbehörighet som skall tillämpas.

De allmänna regionala förvaltningsdomstolarna är åtta till antalet enligt 1 § lagen om förvaltningsdomstolarna (FFS 430/1999), d.v.s. Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Vasa, Kouvola, Kuopio, Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstol. I samband med beredningen av 1991 års självstyrelselag ansågs det önskvärt att det inrättas en förvaltningsdomstol i landskapet Åland och att förvaltningsdomstolen skulle kunna behandla besvär över sådana förvaltningsärenden som avgörs av landskapsregeringen.<sup>16</sup> Enligt Sjl 26 § kan för förvaltningsrättskipningen inrättas en domstol genom rikslag. Ålands förvaltningsdomstol inrättades år 1994 genom lagen om Ålands förvaltningsdomstol (FFS 547/1994). Ålands förvaltningsdomstol är en allmän regional förvaltningsdomstol och är således den nionde regionala förvaltningsdomstolen, dock inrättad genom en särskild rikslag. Enligt lagens 2 § tillämpas på Ålands förvaltningsdomstol vad som i lagen om förvaltningsdomstolarna (FFS 430/1999) eller i någon annan lag eller förordning bestäms om förvaltningsdomstolarna.

Ålands förvaltningsdomstol är organiserad på ett speciellt sätt jämfört med förvaltningsdomstolarna i riket. Ålands förvaltningsdomstol verkar i anslutning till Ålands tingsrätt och lagmannen vid Ålands tingsrätt är administrativ chef för Ålands förvaltningsdomstol. Lagmannens uppgifter vid Ålands förvaltningsdom-

<sup>15</sup> Enligt GL 100 § har högsta förvaltningsdomstolen en president och ett behövligt antal övriga ledamöter. Högsta förvaltningsdomstolen är domför med fem ledamöter om inte något annat antal bestäms särskilt i lag.

<sup>16</sup> RP 73/1990, s. 50.

stol motsvarar de som ankommer på de övriga förvaltningsdomstolarnas överdomare. Vid Ålands förvaltningsdomstol finns en förvaltningsdomare som är ordförande för förvaltningsdomstolens sammanträden och som har ansvar över föredragning av ärendena för förvaltningsdomstolen. Ett liknande stadgande om utnämningförfarande som ovan beträffande lagmannen ingår för förvaltningsdomarens del i 7 § lagen om Ålands förvaltningsdomstol, enligt vilken ett utlåtande av landskapsregeringen skall inhämtas innan förvaltningsdomaren utses samt suppleanter och sakkunnigledamöter tillsätts. Lagmannen och tingsdomarna är övriga ledamöter i förvaltningsdomstolen. I barnvårds- och mentalvårdsärenden samt vissa andra i 7 § lagen om förvaltningsdomstolar bestämda ärenden ingår i förvaltningsdomstolens sammansättning sakkunnigmedlemmar.

I samband med skapandet av Ålands förvaltningsdomstol ansågs det önskvärt att domstolen skulle överta behandlingen av besvär i sådana förvaltningsärenden som behandlades av landskapsregeringen. Samtidigt skulle förvaltningsdomstolens sammansättning och behörighet regleras med beaktande av den speciella ställning som domstolen skulle få på basis av självstyrelselagstiftningen.<sup>17</sup> Dyliga särarrangemang för Ålands förvaltningsdomstol är främst synliga i det ovannämnda kravet enligt 7 § lagen om Ålands förvaltningsdomstol om att utlåtande av Ålands landskapsregering skall inhämtas innan förvaltningsdomaren utnämns.

Ålands förvaltningsdomstol handlägger drygt 100 mål per år. Mål som hänförs till social- och hälsovård utgör den största ärendegruppen. Inom detta område utgörs den tillämpliga lagen främst av landskapslagstiftning, förutom med avseende på administrativa ingrepp i den personliga friheten (t.ex. omhändertagande av barn och förordnande av person till mentalvård), där det är fråga om tillämpning av rikslag som stiftats med stöd av rikets lagstiftningsbehörighet. Skattemålen, vilka tidigare utgjort den största ärendegruppen inom den förvaltningsrättsliga jurisdiktionen, har minskat genom införandet av skatterättsystemet. Även de skatterättsliga fallen fördelar sig mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet i och med att besvär angående statsskatt prövas enligt rikslag och besvär angående kommunalskatt med utgångspunkt i landskapslag. Planläggnings- och byggnads- och vattenrättsliga och andra miljörättsliga mål utgör en innehållsmässigt krävande del av ärenden vid Ålands förvaltningsdomstol genom att landskapslagstiftningen till denna del genomgått omfattande ändringar under det senaste decenniet. Till en del förklaras detta av att besvär i miljörättsliga spörsmål som avgjorts av Ålands miljöprövningsnämnd (se avsnitt 8.1. ovan) överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.<sup>18</sup> Omkring 20 % av målen vid Ålands förvaltnings-

<sup>17</sup> RP 35/1994, s. 3.

<sup>18</sup> En omständighet som skiljer Ålands förvaltningsdomstol från förvaltningsdomstolarna i riket är att Ålands förvaltningsdomstol inte enligt lagstiftningen kan anlita sakkunnigmedlemmar i sammansättningen när mentalvårdsärenden eller vatten- och miljöärenden avgörs. Se Lausunnot tuomioistuinlaitoksen kehittämissuositteita mietinnösty 2004, s. 144, där det antyds att denna omständighet inverkar negativt på ålänningarnas rättsskydd i jämförelse med läget i riket.

domstol är kommunalbesvär som anförs med stöd av ÅKL 111 §. En andel om ca 10 % av de ärenden som Ålands förvaltningsdomstol avgör överklagas vidare hos högsta förvaltningsdomstolen.

I det fall att bestämmelserna i landskapslag och rikslag är likadana kan förvaltningsdomstolen eftersträva enhetlighet i rättskipningen jämfört med andra förvaltningsdomstolar i landet genom att beakta inhemsk praxis och litteratur. Om däremot landskapslagen har ett från rikslagen avvikande innehåll, torde den rättsutveckling som bestämmelserna i landskapslagen genomgår till följd av tillämpning i enskilda fall bli mera självständig.<sup>19</sup>

#### 9.2.4. Specialdomstolarna

Enligt GL 98.3 § bestäms genom lag angående specialdomstolar som utövar domsrätt på särskilt angivna områden. I Finland finns ett antal specialdomstolar, nämligen marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, försäkringsdomstolen samt jorddomstolarna.<sup>20</sup> Inrättandet av specialdomstolar motiveras med att vissa rättsområden och rättsliga ärenden är särpräglade och att det därför krävs specialkunskap och eventuellt representation av intressegrupper i domstolen.

Processordningen vid specialdomstolarna kan skilja sig från den normala domstolsprocessen i tvistemål vid de allmänna domstolarna och vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Rättegångsbalken är dock i vissa avseenden tillämplig på rättegångsproceduren i både marknadsdomstolen och arbetsdomstolen.<sup>21</sup> Rättegångsproceduren i försäkringsdomstolen regleras däremot av förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996) om inte annat bestäms särskilt.<sup>22</sup> Detta antyder en mera förvaltningsrättslig karaktär hos de ärenden som handläggs av försäkringsdomstolen.

Enligt 1 § lagen om arbetsdomstolen (FFS 646/1974) handlägger arbetsdomstolen tvistemål bland annat angående arbetskollektivavtal för arbetstagare och tjänstekollektivavtal för tjänstemän samt tvister som grundar sig på lagen om

<sup>19</sup> I och med att den åländska lagstiftningsbehörigheten till övervägande delen är offentligrättslig till sin karaktär och framstår som en självständig rättsordning i förhållande till rikets rättsordning, borde de avgöranden som HFD träffar med utgångspunkt i landskapslagstiftningen för rättsutvecklingens skull utges separat som en årsbok över åländska rättsfall. En sådan årsbok borde – i motsats till nuvarande HFD-årsböcker som utgör ett snävt urval av alla avgjorda HFD-fall – omfatta alla fall som har sin upprinnelse i den åländska rättsordningen. Det vore även bättre om alla de domstolsutslag som har sin upprinnelse i landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet och som avgetts av högsta instans (HFD, HD och specialdomstolar) sammanställdes till en sammanhängande årsbok.

<sup>20</sup> Man kan ytterligare nämna två domstolar av mindre relevans för den åländska rättsordningen. Den genom GL 101 § etablerade riksätten behandlar åtal som väcks mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Krigsrätten är inte en ordinarie domstol, utan den kan aktiveras under krigstid med stöd av militär rättegångslag (FFS 326/1983).

<sup>21</sup> Se 16 § marknadsdomstolslagen (FFS 41/1978) och 38 § arbetsdomstolslagen (FFS 646/1974).

<sup>22</sup> 9 § lagen om försäkringsdomstolen (FFS 14/1958).

kollektivavtal och tjänstekollektivlagstiftningen för staten, kommunerna, evangelisk-lutherska kyrkan och Finlands Bank. Enligt 12 § lagen om arbetsdomstolen anhängiggörs mål vid domstolen som angår kollektivavtal av i kollektivavtalet delaktig förening eller arbetsgivare.

Arbetsdomstolen avgör tvister som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal.<sup>23</sup> Ärenden som gäller enskilda anställningsförhållanden med stöd av arbetsavtal behandlas dock i allmänna domstolar och ärenden som gäller tjänsteförhållanden i förvaltningsdomstolarna. Arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Rättskipningen i arbetsrättsliga frågor faller utanför förvaltningsrättskipningen enligt SjöL 25 §. Därför följer forumreglerna i arbetsrättsliga frågor de som gäller i riket och en tvist i samband med tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda förs till arbetsdomstolen.<sup>24</sup> I landskapslagstiftningen finns dock vissa uttryckliga bestämmelser om anförandet av besvär hos arbetsdomstolen.<sup>25</sup>

Under år 2003 pågick i landskapet en strejk inom vårdsektorn. Tehys fackavdelning på Åland r.f. ingick tidigare i Tjänstemannaorganisationerna på Åland (TCÅ r.f.) men sade upp sitt medlemskap 31.3.2003. Tehys lokalavdelning hade tidigare varit bunden av det tjänstekollektivavtal som hade ingåtts av TCÅ rf, men hade utgått från TCÅ rf före det nya tjänstekollektivavtalet trädde i kraft. Tehy rf och Tehys fackavdelning på Åland rf yrkade på att föreningarna i fråga skulle få förhandla och ingå ett separat tjänstekollektivavtal för vårdpersonalen. Landskapsregeringen meddelade dock att den inte inleder förhandlingar till följd av vilket föreningarna meddelade om att strejk inleddes. Landskapsregeringen förde ärendet till arbetsdomstolen och yrkade att arbetsdomstolen fastställer att stridsåtgärderna är förbjudna enligt landskapslagen om tjänstekollektivavtal (ÅFS 22/1978) och dömer föreningarna att betala plikt enligt nämnda landskapslag. Arbetsdomstolen förkastade käromålet i sin dom (AD:2003-41) av den 4 juni 2003 och konstaterade att utövandet av påtryckning genom stridsåtgärder för uppnående av tjänstekollektivavtal inte i sig strider mot lag.

Arbetsdomstolens domar är slutliga och kan inte överklagas till högre rättsinstanser.

Försäkringsdomstolen är en specialdomstol för mål angående social trygghet med stöd av lagen om försäkringsdomstolen (FFS 14/1958).<sup>26</sup> Domstolen behandlar mål som förknippas med olika lagar på området för den sociala tryggheten, bland annat folkpensionslagen (FFS 347/1956) och lagen om pension för arbetstagare (FFS 395/1961). Försäkringsdomstolen är med stöd av SjöL 25.2 § be-

<sup>23</sup> Arbetsdomstolen består av ledamöter som företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen, men också ledamöter som inte företräder dessa intressen.

<sup>24</sup> Arbetsdomstolens domar där tjänstekollektivavtal i landskapet berörs: AD:1984-20, AD: 1993-113 och AD: 2003-41.

<sup>25</sup> T.ex. i 58 § tjänstemannalagen för landskapet Åland (61/1987) och 13 § landskapslagen om tjänstekollektivavtal (22/1978).

<sup>26</sup> Vid försäkringsdomstolen finns en försäkringsöverdomare samt äldre och yngre försäkringsdomare, men dessutom läkarledamöter och lekmanaledamöter.

svärsinstans gällande beslut som landskapsregeringen fattat i pensionsärenden. Denna bestämmelse infördes i självstyrelselagen bland annat med hänvisning till att försäkringsdomstolen är högsta besvärsinstans i riket i ärenden som gäller såväl den privata som den offentliga sektorns pensioner.<sup>27</sup> I de flesta fall är försäkringsdomstolens domar slutliga och kan inte överklagas.<sup>28</sup>

Marknadsdomstolen handlägger och avgör ärenden som bland annat handlar om marknadsföring, konkurrens och upphandling.<sup>29</sup> Marknadsdomstolens lag (FFS 1527/2001) 1 § hänvisar till de lagar som faller under marknadsdomstolens behörighet och hit hör främst lagen om konkurrensbegränsningar (FFS 480/1992) och lagen om offentlig upphandling (FFS 1505/1992).<sup>30</sup> I rättspraxis har besvär över beslut i ärenden i landskapet som faller under marknadsdomstolens behörighet vanligtvis behandlats av marknadsdomstolen. Den ovannämnda ändringen av besvärsvägen i pensionsärenden verkar antyda en mera allmän strävan efter att besvär över landskapsmyndigheternas beslut behandlas i samma besvärsinstans som är fallet när det gäller liknande beslut av riksmyndigheter.<sup>31</sup> Inom marknadsdomstolens ansvarsområde finns dock vissa avvikelser från denna huvudregel, främst i samband med besvär över upphandlingsbeslut som gjorts av myndigheter i landskapet.<sup>32</sup>

I rättspraxis verkar landskapets och kommunernas upphandlingsbeslut nämligen inte definieras som ett sådant förvaltningsärende som aktualiserar förvaltningsrättskipning enligt SjöL 25 §. Besvär över landskapsregeringens upphandlingsbeslut över de s.k. tröskelvärdena har inte behandlats av högsta förvaltningsdomstolen. Genom ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen har besvär över landskapsregeringens upphandlingsbeslut överförts för behandling till marknadsdomstolen.<sup>33</sup> Marknadsdomstolen har i sina egna beslut hänvisat till HFD:s beslut till stöd för sin kompetens att avgöra sådana upphandlingsärenden som gäller landskapsregeringens upphandling.<sup>34</sup>

Marknadsdomstolen behandlar de ärenden som hör till dess behörighet enligt lagen om offentlig upphandling (FFS 1505/1992). Därtill har i riket antagits två förordningar som genomför EG:s upphandlingsdirektiv och som avser upphandlingar

<sup>27</sup> RP 18/2002, s. 15. Innan ändringen år 2004 anfördes besvär över landskapsregeringens beslut i denna typ av ärenden hos högsta förvaltningsdomstolen.

<sup>28</sup> Se t.ex. försäkringsdomstolens avgörande 29.5.2001/2410:99 om pension för polis anställd vid landskapsstyrelsen.

<sup>29</sup> Marknadsdomstolen består av en överdomare och marknadsrättsdomare, men i ärendenas behandling deltar även sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla.

<sup>30</sup> Marknadsdomstolen genomgick en reform som trädde i kraft år 2002. Till den förnyade marknadsdomstolen överfördes de ärenden som tidigare behandlades av marknadsdomstolen och konkurrensrådet. Konkurrensrådet behandlade tidigare bland annat upphandlingsärenden.

<sup>31</sup> RP 18/2002 rd, s. 9.

<sup>32</sup> Marknadsdomstolens domar som avser upphandlingar i landskapet: MD: 64/1/02 och 65/1/02 (hyring av fast egendom), MD 198/03 (underhåll av farleder), MD: 176/03 (byggnadsentreprenad), MD: 173/03 (upphandling av flygtrafik).

<sup>33</sup> HFD 23.4.2003 (liggare nummer 1018).

<sup>34</sup> Se t.ex. till exempel MD:173/03 om upphandling av flygtrafik mellan Mariehamn och Stockholm.

som överskrider de s.k. tröskelvärdena. I landskapet har upphandlingslagen och riksförordningarna med vissa undantag gjorts tillämpliga i landskapet genom landskapslag och landskapsförordning. Enligt 1.2 § 5 punkten landskapslagen angående tillämpning i landskapet Åland av lagen om offentlig upphandling (ÅFS 43/1994) tillämpas landskapslagen inte på upphandling som underskrider tröskelvärdena. Det här medför att marknadsdomstolen inte är behörig att behandla ett sådant upphandlingsärende som underskrider tröskelvärdet. Marknadsdomstolen är däremot behörig att behandla ett upphandlingsärende som avser riksmyndigheternas upphandling under tröskelvärdena.

Marknadsdomstolen konstaterade i ett beslut om upphandling av en byggnadsentreprenad i landskapet som underskred tröskelvärdet att den inte kunde uppta ärendet till behandling eftersom domstolen saknade kompetens.<sup>35</sup>

Jorrdomstolarna har upprättats med stöd av fastighetsbildningslagen (FFS 554/1995). Jorrdomstolarna utgörs av särskilda avdelningar inom vissa tingsrätter. Jorrdomstolarnas domkretsar bestäms enligt lantmäteribyråernas verksamhetsområden och landskapet Åland hör därför till Åbo tingsrätts domkrets.<sup>36</sup>

Med vissa undantag för marknadsdomstolens ansvarsområde motsvarar besvärsvägarna i landskapet inom specialdomstolarnas ansvarsområde det som gäller för riksmyndigheterna. Överenskommelseförordningar kan dock i princip medföra avsteg från detta. Enligt SjöL 25.3 § skall en landskapsmyndighets beslut som fattats med stöd av en överenskommelseförordning alltid överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Enligt bestämmelsens motivering skall detta gälla även då riksmyndighetens beslut inte skulle överklagas hos behörig förvaltningsdomstol till följd av specialbestämmelser om besvärsvägen.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> MD: 176/03.

<sup>36</sup> Se HD 2001:84, som gällde Marby bys samfälliga vattenområde i Eckerö kommun och som genom besvär över förrättningsmannens beslut behandlades i jorrdomstol (dock enligt den gamla domkretsindelningen): Det samfälliga vattenområdet var ca 215 ha stort och det var uppdelat på fem skiften av olika värde. Delägarfastigheterna var 66 till antalet. En delägare, vars andel av det samfälliga vattenområdet var ca 10 procent, yrkade att få ett eget vattenområde för att där uppbevåra fisk i nätkassar i anslutning till ett fiskrenseri. Eftersom ett skifte genom att medföra ytterligare uppsplittring av området skulle försvåra fisket på det återstående samfälliga området liksom även annan effektiv användning av vattnet, fanns det inte förutsättningar för skifte.

<sup>37</sup> RP 18/2002, s. 15.

### 9.3. KONTROLL AV MYNDIGHETSUTÖVNING GENOM FÖRVALTNINGSRÄTTSKIPNING

#### 9.3.1. Om rätten till rättsskydd i efterhand

Med utgångspunkt i GL 21.1 § skall enskilda individer i landskapet garanteras rättsskydd i efterhand. Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Med avseende på repressivt rättsskydd, dvs. rättsskydd med verkan i efterhand, är det således framför allt bestämmelsens senare del, rätten "att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan", som är av intresse i detta sammanhang i och med att landskapsmyndigheterna skall tillgodose att bestämmelsens första del förverkligas.

Det förvaltningsrättsliga fullföljdssystemet indelas i ordinärt och extraordinärt ändringssökande.<sup>38</sup> Anförandet av besvär ligger till grund för ordinärt ändringssökande, varvid Sjl 25 § om förvaltningsrättskipningen anger hur besvär skall anföras över beslut fattade i förvaltningsangelägenheter av landskapsregeringen, myndigheter under landskapsregeringen och kommunala myndigheter.

En rätt till domstolsprövning för enskilda i landskapet kan även härledas från artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, och en motsvarande rättighet ingår i MP-konventionens 2, 9 och 14 artiklar. Enligt artikel 6.1 i EMRK skall var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Europeiska människorättsdomstolen har i en omfattande rättspraxis definierat vad som utgör en "civil rättighet och skyldighet". Avgörande för Europeiska människorättsdomstolens definition har inte varit hur en civil rättighet eller skyldighet klassificeras enligt nationell rätt. Detta har medfört att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 omfattar förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig natur.<sup>39</sup> Det kan således föreligga ett brott mot konventionen om ett ärende omfattas av artikel 6.1 och en domstols behörighet är utesluten.

Stater i ett antal fall fällt i Europeiska människorättsdomstolen på grund av att det inte funnits möjligheter till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Till exempel i fallet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*<sup>40</sup> behandlades återkallelse av tillstånd att på en re-

<sup>38</sup> Tuori 2001, s. 95.

<sup>39</sup> Danelius 2002, s. 134. Se även RP 35/1994, s. 2.

<sup>40</sup> Eur. Court H.R., judgment of 7 July 1989, Series A no. 159, i synnerhet s. 20.

staurang servera alkoholdrycker medan fallet *Pudas mot Sverige*<sup>41</sup> gällde återkallelse av trafiktillstånd. I fallet *Mennitto mot Italien*<sup>42</sup> var det däremot fråga om bidrag enligt regional lagstiftning till familjer som vårdade handikappade hushållsmedlemmar. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att artikel 6.1 kunde tillämpas.

Europeiska människorättskonventionens artikel 6.1 förutsätter rätt till rättegång inom skälig tid. I förvaltningsrättsliga besvärärenden räknas denna tid från anhängiggörandet av besvaren. Om ett rättelseyrkandeförfarande eller någon annan motsvarande form av rättelse måste användas innan besvär kan anföras, räknas tiden från det då detta förfarande inleds. Vid bedömningen av om behandlingstiden är skälig görs en helhetsprövning. I denna prövning beaktas åtminstone hur svår saken är, ändringssökandens eget och också de övriga parternas beteende samt vederbörande lagskipningsmyndighets beteende.<sup>43</sup>

#### 9.3.2. Ordinärt ändringssökande

##### 9.3.2.1. Besvär över landskapsregeringens beslut

Enligt Sjl 25 § får besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.<sup>44</sup> Bestämmelsen reglerar besvärsvägarna vid förvaltningsrättskipningen medan övrig rättskipning, dvs. rättskipning i civila och straffmål, följer annan relevant rikslagstiftning.

Landskapsregeringens beslut kan inte överklagas i fråga om ändamålsenligheten i och med att Sjl 25.2 § begränsar besvärgrunderna till laglighetsfrågor. Detta gäller både sådana beslut som landskapsregeringen prövat i egenskap av besvärmyndighet enligt Sjl 25.1 § och ärenden som med stöd av landskapslag avgörs i första instans av landskapsregeringen.<sup>45</sup> I riket finns enligt FPL 7 § en motsvarande begränsning gällande besvär över beslut av statsrådet och ministerierna, d.v.s. besvär kan enbart anföras på den grunden att beslutet strider mot lag. Med utgångspunkt i bestämmelserna om förvaltningsrättskipning har landskapsregeringen således på det hela taget samma ställning som statsrådet och ministerierna i riket.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Eur. Court H.R., judgment of 27 October 1987, Series A no. 125-A, i synnerhet ss. 16–17.

<sup>42</sup> Application no. 33804/96, judgment of 5 October 2000 [GC], §§ 21–28, ECHR 2000-X.

<sup>43</sup> Se RP 217/1995 rd, s. 12.

<sup>44</sup> Om besvär vid förvaltningsrättskipning, se främst HD 1962-II-99, HFD 1995/1511, HFD 1990-A-84, HFD 1988-A-95, HFD 1986-A-69, HFD 1982-A-II-110, HFD 1977-A-II-1 och HFD 1975/4633.

<sup>45</sup> RP 73/1990 rd, s. 73.

<sup>46</sup> Johansson & Johansson 1995, s. 17 f.

I rättspraxis har ändamålsenligheten i landskapsregeringens beslut således lämnats oprövad.<sup>47</sup> I praktiken behöver denna utslutning av besvär gällande beslutets ändamålsenlighet inte vara så betydelsefull och i fall då besvär kan anföras på ändamålsenlighetsgrunder (se avsnitt 9.3.2.2. nedan) är de sällan framgångsrika. Vid besvär på laglighetsgrunder kan därtill uppmärksamhet fästas vid prövningsrättens gränser, d.v.s. förvaltningsdomstolen kan då bedöma om en myndighet vid användandet av sin prövningsrätt har följt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Till exempel i ett byggnadsmål ansåg högsta förvaltningsdomstolen att länsstyrelsen hade överskridit de gränser för prövningsrätten som fanns i byggnadslagen genom att i sitt beslut om förnekande av ett tillstånd hänvisa till ändamålsenlighetsgrunder.<sup>48</sup>

Förvaltningsprocesslagens 8 § hänvisar till självstyrelselagens särregler om förvaltningsrättskipningen och besvärvägarna med avseende på myndigheter i landskapet. Förvaltningsprocesslagen är i övrigt tillämplig i samband med förvaltningsrättskipning och sökande av ändring i beslut fattade av myndigheter i landskapet.<sup>49</sup> Besvär enligt förvaltningsprocesslagen kallas förvaltningsbesvär och skall inte sammanblandas med kommunalbesvär enligt kommunallagens bestämmelser (se avsnitt 9.3.2.3. nedan).

Personkretsen för anförandet av besvär över landskapsregeringens beslut följer FPL 6 §, d.v.s. besvär kan anföras av den som ett beslut avser eller den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Besvär kan således anföras av part.

Begränsningen av besvärslagens personkrets framgår till exempel av ett avgörande av högsta förvaltningsdomstol i ett utskänkingsärende.<sup>50</sup> Ett bostadsaktiebolag beläget i närheten av den plats där alkoholdrycker serverades hade inte rätt att besvära sig över ett beslut om serveringstillstånd som omfattade servering av alkoholdrycker både inne i restaurangen och på restaurangens utomhusservering. Fallet gällde inte serveringstillstånd i landskapet, men landskapsregeringen beviljar serveringstillstånd i landskapet med stöd av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av alkohollagen (ÅFS 92/1995).<sup>51</sup>

En myndighet har därtill besvärslätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärslätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka.

<sup>47</sup> HFD 1977-A-II-1.

<sup>48</sup> HFD 1980-II-42. Se Mäenpää, 2000, s. 466. Se även HFD 1977-A-II-1, i vilket HFD ansåg att den inte kunde pröva en ändamålsenlighetsfråga som anslöt sig till undantag till byggnadsbegränsningar som landskapsstyrelsen beviljat med stöd av landskapets byggnadslagstiftning och att ändamålsenlighetsfrågan inte heller kunde överföras till statsrådet för avgörande. Om alltså ett besvärmål som till övervägande delen består av en sådan ändamålsenlighetsfråga som har sin grund i landskapslagstiftningen inkom till HFD, borde HFD inte överföra ärendet till statsrådet för avgörande med stöd av 5.1 § lagen om högsta förvaltningsdomstolen med motivering att det är landskapsregeringen som i sista hand inom ramen för självstyrelselagens systematik ansvarar för ändamålsenligheten hos dylika förvaltningsbeslut.

<sup>49</sup> RP 217/1995, s. 33: "Stadgandena i den föreslagna lagen blir direkt tillämpliga också på förvaltningsrättskipningen på Åland, till den del stadganden som avviker från den föreslagna lagen inte skall tillämpas med stöd av självstyrelselagen för Åland eller någon annan lag."

<sup>50</sup> HFD 8.1.1996/63.

<sup>51</sup> Mäenpää 2003, s. 469.

I ett beslut hade landskapsregeringen på ett byalags ansökan medgivit att slakt/utleverans av icke klyvd slaktkropp av svin fick ske under vissa i beslutet angivna villkor. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att ledande veterinären vid Ålands hälso- och sjukvård hade rätt att anföra besvär över landskapsregeringens beslut.<sup>52</sup>

Huvudregeln torde dock vara den att en myndighet har besvärslätt endast om det finns ett stadgande om detta i lag.

För förvaltningsrättskipningen med avseende på landskapsregeringens beslut gäller också vissa specialbestämmelser och speciella omständigheter som bör tas i betraktande. Landskapsregeringens beslut i utnämningssärenden kan enligt Sjl 25.2 § inte överklagas (om besvärsförbud, se avsnitt 9.3.2.4. nedan). Detta hindrar dock inte att utnämningsslut kan överklagas genom extraordinärt ändringssökande (se avsnitt 9.3.3. nedan).<sup>53</sup>

Försäkringsdomstolen är numera enligt Sjl 25.2 § besvärslätt gällande beslut som landskapsregeringen fattat i pensionsärenden. Denna bestämmelse motiveras av att försäkringsdomstolen är högsta besvärslätt i ärenden som gäller såväl den privata som den offentliga sektorns pensioner.<sup>54</sup> Den verkar sammanfalla med en mera allmän strävan efter att besvär över landskapets (och kommunernas) beslut behandlas hos den rättsinstans som behandlar besvär över liknande beslut i riket (om specialdomstolarna, se avsnitt 9.2.4. ovan).

Enligt Sjl 25.3 § skall besvär över beslut som landskapsregeringen fattat med stöd av en överenskommelseförordning överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Enligt Sjl 26 § är det också möjligt att i landskapslag anförtro Ålands förvaltningsdomstol med rättskipningsuppgifter i de förvaltningsangelägenheter som hör till landskapets behörighet. Ålands förvaltningsdomstol verkar inte i landskapslag ha fastställts som besvärslätt gällande landskapsregeringens beslut.

### 9.3.2.2. Besvär över beslut fattade av myndigheter som underlyder landskapsregeringen

Förvaltningsprocesslagen tillämpas även på besvär över beslut fattade av under landskapsregeringen lydande myndigheter (se avsnitt 8.1. ovan). I Sjl 25 § är besvärslätten över beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen inte begränsad till enbart laglighetsprövning, vilket medför att besvär även kan anföras på ändamålsenlighetsgrunder. I landskapslag-

<sup>52</sup> HFD 2001:69. Om besvärslättens utsträckning, se även HFD 25.11.1975/4633, HFD 29.6.1999/1737 och HFD 1982-A-II-110. Om besvärslätt över landskapsregeringens beslut om byte av medlem i näringsstödskommision, se HFD 339/1/99.

<sup>53</sup> RP 73/1990 rd, s. 73.

<sup>54</sup> RP 18/2002 rd, s. 15. Denna bestämmelse infördes vid 2004 års ändring av självstyrelselagen. Tidigare anfördes besvär i pensionsärenden hos högsta förvaltningsdomstolen.

stiftning har dock i vissa fall fastställts att besvär enbart kan anföras på laglighetsgrunder. Detta är till exempel fallet i samband med besvär över beslut fattade av Åland miljöprövningsnämnd enligt 11 § landskapslagen om Ålands miljöprövningsnämnd (65/1997).

Huvudregeln är att besvär över beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av under landskapsregeringen lydande myndigheter anföras hos Ålands förvaltningsdomstol. Innan ändringen av självstyrelselagen år 2004 utgick Sjl 25 § från att besvär i första hand skulle anföras hos landskapsregeringen. Ändringen företogs på initiativ av riksdagens grundlagsutskott bland annat med hänvisning till GL 21.1 § och artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.<sup>55</sup> Innan ändringen hade Sjl 26 § dock redan gjort det möjligt att i landskapslag anförtro Ålands förvaltningsdomstol med rättskipningsuppgifter i de förvaltningsangelägenheter som hör till landskapets behörighet, inklusive besvär gällande beslut som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen. I landskapslagstiftning verkar det också ha funnits en tendens till att utnyttja denna möjlighet till att fastställa Ålands förvaltningsdomstol som besvärsinstans över beslut fattade av under landskapsregeringen lydande myndigheter. Beslut fattade av styrelsen för Ålands hälso- och sjukvård eller hälsonämnden med anledning av ett rättelseyrkande får överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol förutsatt att en annan lag inte hindrar detta (14 § landskapslagen om hälso- och sjukvården (60/1990)). Beslut som Ålands kulturdelegation fattat med stöd av landskapslagen om Ålands kulturdelegation (53/1996) kan med avseende på lagligheten överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol (9 §). Beslut som med stöd av landskapslagen om Ålands folkhögskola (53/1999) fattats av direktionen eller tjänsteman enligt delegerad beslutanderätt kan överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol (34.1 §). Enligt Sjl 25.3 § skall besvär över beslut som myndigheter under landskapsregeringen fattat med stöd av en överenskommelseförordning överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.

Över förvaltningsdomstolens beslut kan fullföljdsbesvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen, och därvid kan både laglighets- och ändamålsenlighetsgrunder anföras till stöd för yrkandet. Till den del som avgörandet till största delen skulle komma att basera sig på ändamålsenlighetsöverväganden torde någon överföring till rikets regering med stöd av 5 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen (FFS 22.7.1918) inte komma på fråga, utan HFD skulle vara tvunget att fatta ett avgörande även med avseende på det överklagade beslutets ändamålsenlighet.

Enligt 12.2 § landskapslagen om Ålands polismyndighet (ÅFS 26/2000) får beslut som polismyndigheten fattat med stöd av lagen, i fråga om förvaltningsange-

<sup>55</sup> GrUB 7/2002 rd. Även före ändringen av huvudregeln gällande besvär över beslut fattade av underlydande myndigheter hade liknande kommentarer framförts i rättslitteraturen, se främst Hallberg & Ignatius & Kanninen 1997, ss. 145–147.

lägenheter som hör till landskapets behörighet, överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Det bör anmärkas att ikraftträdandet av ändringarna i självstyrelselagen år 2004 har medfört att alla beslut fattade med stöd av överenskommelseförordning skall överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol,<sup>56</sup> således även beslut som polismyndigheten fattat med stöd av lag i fråga om sådana förvaltningsangelägenheter som hör till rikets behörighet men som genom en överenskommelseförordning överförts till polismyndigheten, vilka tidigare överklagades hos landskapsregeringen.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde och undanröjde ett beslut av landskapsstyrelsen genom vilket landskapsstyrelsen hade prövat besvär anført över ett beslut av polismästaren med anledning av en ansökan om skjutvapenlicens, vilket ärende enligt Sjl 27 § 27 punkten hörde till rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>57</sup> Eftersom ändringssökandet skulle ske hos Ålands förvaltningsdomstol överfördes ärendet till Ålands förvaltningsdomstol för avgörande.

Även om Ålands förvaltningsdomstol har fastställts som besvärsinstans gällande beslut som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen kvarstår dock en möjlighet att i landskapslag bestämma att besvär anföras hos landskapsregeringen. Samtidigt anger FPL 1.2 § att lagen också tillämpas då ändring i beslut i förvaltningsärenden söks genom besvär eller extraordinära rättsmedel hos en förvaltningsmyndighet. I landskapslagstiftning finns ett antal exempel på att landskapsregeringen har fastställts som besvärsinstans. Landskapsregeringen kan således i vissa fall komma att utöva en förvaltningsrättskipande funktion enligt Sjl 25 §. Bland annat utser landskapsregeringen förrättningsmän och gode män för vattenförrättningar. Enligt 15:2 § i vattenlagen för landskapet Åland (61/1996) skall besvär över förrättningsmans och gode mäns handläggning samt besvär över beslut som fattats av dem anföras hos landskapsregeringen. Ytterligare kan nämnas att fastighetsmäklarnämndens beslut om underkännande i fastighetsmäklarprovet får enligt 20 § i landskapsförordningen om fastighetsmäklare (ÅFS 48/1996) överklagas hos landskapsregeringen av den som underkänts. Enligt 10 § i landskapsförordningen om fordons konstruktion, utrustning, skick, användning och belastning (ÅFS 104/1993) kan beslut som fattats av motorfordonsbyrån likaså överklagas hos landskapsregeringen. Det bör påpekas att Sjl 25.1 § numera förutsätter att fastställandet av landskapsregeringen som besvärsinstans sker i landskapslag. Därför vore det möjligt att argumentera med hänvisning till GL 21 § och med utgångspunkt i den låga regleringsnivån av besvärsbestämmelsen att besvär över be-

<sup>56</sup> Se även Ls. framst. nr 14/1998–1999, ss. 5–6. Av framställningen framgår att den tidigare besvärsordningen i samband med ärenden förknippade med överenskommelseförordningar var oändamålsenlig och att det förelåg ett behov av att ändra självstyrelselagen för att åtgärda detta.

<sup>57</sup> HFD 7.4.1995/1511.



slut av ovannämnd karaktär kan anföras direkt hos Ålands förvaltningsdomstol, åtminstone tills bestämmelser på lagnivå om besvärsvägarna antagits.

Besvärsvägen i samband med beslut om skatter och avgifter bestäms enligt tillämplig rikslagstiftning. Bestämmelserna om ändringssökande gällande beslut om skatter och avgifter finns för närvarande i 5 kap. lagen om beskattningsförfarande (FFS 1558/1995).<sup>58</sup> Enligt denna rikslag och lagen om Ålands förvaltningsdomstol anföras besvär hos Ålands förvaltningsdomstol.<sup>59</sup> Före anförandet av besvär till förvaltningsdomstolen skall rättelseyrkande framställas till skatterättningsnämnden, om ärendet inte redan avgjorts genom beslut på besvär.

### 9.3.2.3. Besvär över kommunala myndigheters beslut

Formerna för sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter på Åland skiljer sig från det som gäller vid besvär över landskapsregeringens och de underlydande myndigheternas beslut. De åländska kommunerna handhar både uppgifter som de åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och sådana som ålagts dem genom lag. Besvärformerna kan skilja sig beroende på om ändring söks i ett beslut som faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen eller de lagstadgade uppgifterna (se avsnitt 8.4. ovan).

Ändringssökandet inom ramen för den kommunala självstyrelsen sker genom rättelseyrkande och kommunalbesvär (om rättelseyrkande, se avsnitt 9.4.1. nedan).<sup>60</sup> Rättelseyrkande räknas inte till förvaltningsrättskipning utan anses utgöra förvaltningsförfarande. Kapitel 15 i kommunallagen för landskapet Åland innehåller bestämmelser om rättelseyrkande och kommunalbesvär. Kommunbesvär anföras främst i samband med ändringssökande inom ramen för den kommunala självstyrelsen, men det är möjligt att det särskilt har fastställts i landskapslag att kommunalbesvär även används i samband med de lagstadgade uppgifterna. Om inte annat anges sker ändringssökande inom ramen för de lagstadgade uppgifterna genom förvaltningsbesvär, varvid förvaltningsprocesslagens bestämmelser tillämpas. Enligt Sjl 25.1 § överklagas beslut av kommunala myndigheter hos Ålands förvaltningsdomstol. Det kan finnas avsteg från detta i riks- eller landskapslag. I landskapslag kan landskapsregeringen fastställas till besvärinstans.

Beslut som fattats av kommunfullmäktige eller det organ som utövar beslutanderätt i ett kommunalförbund samt beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd fattat med anledning av ett rättelseyrkande överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol genom kommunalbesvär. Kommunallagens 111.2 § innehåller tre grunder med hänvisning till vilka kommunalbesvär får anföras om beslutet till-

<sup>58</sup> Om ändringssökande i skatteärenden, se Andersson 2001, ss. 95–97.

<sup>59</sup> Se även GrUB 7/2002.

<sup>60</sup> Se Tuori 2001, s. 95.

kommit i felaktig ordning, om den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller om beslutet annars strider mot lag.

I likhet med besvär över landskapsregeringens beslut (och kommunala beslut i riket) får kommunala beslut i landskapet inte överklagas i fråga om ändamålsenligheten, utan endast på basis av lagenligheten. Kommunbesvär får inte anföras över beslut som endast gäller beredning eller verkställighet. På kommunalbesvär tillämpas utöver landskapets kommunallag vad som stadgas i förvaltningsprocesslagen.

Rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part) och av kommunmedlemmar. Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställt rättelseyrkandet. Om det kommunala beslutet ändras med anledning av rättelseyrkandet kan kommunalbesvär också anföras av kommunmedlemmarna och de personer som ett beslut avser eller den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet, dvs. av part.

Bestämmelserna om rättelseyrkande och kommunalbesvär är även tillämpliga på kommunalförbunds myndigheter och kommunernas gemensamma organ. Både berörda enskilda kommuner och deras kommunmedlemmar kan framställa rättelseyrkande och anföras besvär.

Kommunernas lagstadgade uppgifter kan falla både inom ramen för landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet. På området för kommunernas lagstadgade uppgifter anföras förvaltningsbesvär om annat inte bestäms i lag. I samband med förvaltningsbesvär förutsätter lagstiftningen ofta inget rättelseyrkande före anförande av besvär. Förvaltningsbesvär över beslut av kommunala organ anföras enligt förvaltningsprocesslagen. Huvudregeln är då den att även förvaltningsbesvär över kommunala myndigheters beslut anföras hos Ålands förvaltningsdomstol, men det är möjligt att en annan besvärinstans har fastställts i landskaps- eller rikslag. Enligt Sjl 25.1 § kan nämligen i en rikslag bestämmas en annan besvärinstans än Ålands förvaltningsdomstol. I landskapslag kan däremot bestämmas att beslut av en kommunal myndighet i ärenden som hör till landskapets behörighet överklagas hos landskapsregeringen.<sup>61</sup> I landskapslagstiftningen har landskapsregeringen fastställts som besvärinstans i vissa fall. Enligt 50.2 § i grundskolelagen för landskapet Åland (18/1995) skall ett beslut av en kommunal myndighet som gäller en elev och som närmare anges i förordning överklagas hos landskapsregeringen. Beslut som fattats av en kommunal myndighet med stöd av landskapslagen om tillämp-

<sup>61</sup> Stadsfullmäktige i Mariehamn hade godkänt ändring i stadsplan. Enligt landskapslagstiftning skulle beslutet fastställas av landskapsstyrelsen för att det skulle träda ikraft. Besvär över fullmäktiges beslut skulle anföras hos den myndighet, d.v.s. miljöministeriet, som i riket var behörig i liknande ärenden. HFD 1986-II-69. Detta fall utgick från 1951 års självstyrelselag och de bestämmelser om förvaltningsrättskipningen som ingick i den. Se även Hallberg & Ignatius & Kanninen 1997, s. 146.

ning i landskapet Åland av lagen om moderskapsunderstöd (10/1994) skall också överklagas hos landskapsregeringen.

Förvaltningsbesvär kan i regel bara anföras av en part, d.v.s. personkretsen är mera begränsad än i fråga om kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär kan dessutom anföras både på laglighets- och ändamålsenlighetsgrunder. Förvaltningsdomstolens behörighet är således olika beroende på om behandlingen gäller förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär. I samband med förvaltningsbesvär kan förvaltningsdomstolen i princip själv rätta det överklagade beslutet och fatta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe, men detta sker relativt sällan. För kommunalbesvärens del skall saken återförvisas till den kommunala myndigheten för ny behandling, vilket kan motiveras med hänvisning till den kommunala självstyrelsen.

#### 9.3.2.4. Besvärstörbud

Även om GL 21.1 § utgår från en rätt till rättsskydd i efterhand har det i vissa fall införts besvärstörbud i förvaltningsangelägenheter. Besvärstörbud eller ett krav på besvärstillstånd för anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen skall dock enligt FPL 13 § fastställas genom lag. Enligt FPL 15 § skall i ett beslut upplysas om besvärstörbud om anförande av besvär är förbjudet med stöd av ett särskilt stadgande. I upplysningen skall nämnas det stadgande på vilket förbudet grundar sig. Det bör påpekas att ett beslut som på grund av besvärstörbud inte får överklagas genom besvär alltid kan bli föremål för återbrytning i högsta förvaltningsdomstolen (om återbrytning, se avsnitt 9.3.3. nedan).

Landskapslagstiftningen innehåller, utöver besvärstörbud beträffande landskapsregeringens utnämningsbeslut i SjL 25.2 §, förbud mot att söka ändring i beslut i vissa fall. Ett exempel på besvärstörbud finns i landskapets grundskolelagstiftning. Grundskolelagens (18/1995) 50.4 § anger att ett beslut om godkännande av en arbetsplan inte får överklagas. Därtill har besvärstörbud också fastställts på förordningsnivå. Enligt 43 § grundskoleförordning för landskapet Åland (95/1995) får ändring inte sökas i beslut som till exempel gäller byte av valfritt läroämne eller disciplinära åtgärder mot en elev, med undantag av avstängning. Detta i förordning etablerade besvärstörbud strider dock mot rätten att söka ändring i GL 21 § och mot bestämmelsen i FPL 13 § enligt vilken bestämmelser om besvärstörbud skall fastställas genom lag. Ändringssökande i beslut angående läroämnesbyte och disciplinära åtgärder torde därför vara möjligt hos förvaltningsdomstolen.

Enligt ÅKL 112.2 § får besvär inte anföras över fullmäktiges beslut om huruvida en rådgivande kommunal folkomröstning skall ordnas. En bokstavig tolkning av bestämmelsen verkar medföra att besvärstörbudet är mera omfattande än i rikets kommunallag. Enligt 99 § i rikets kommunallag (FFS 365/1995) får ändring

i fullmäktiges beslut om att ordna en kommunal folkomröstning inte sökas genom besvär. Besvärstörbudet i landskapets kommunallag verkar omfatta både kommunfullmäktiges beslut att ordna och inte ordna en folkomröstning. Skillnaden i bestämmelsernas utformning är emellertid inte i praktiken betydelsefull eftersom beslut om kommunal folkomröstning alltid faller inom ramen för fullmäktiges fria prövning.<sup>62</sup> Landskapslagstiftningen innehåller även andra exempel på att besvärstörbudet över Ålands förvaltningsdomstols beslut har begränsats. Enligt 22 § i landskapslagen om avbytarverksamhet för lantbrukare (57/1998) är fortsatta besvär över semesternämndens beslut till högsta förvaltningsdomstolen möjliga endast när det gäller beslut som avser återbetalning av felaktigt utnyttjad avbytarverksamhet. För andra besluts del inom området för avbytarverksamheten råder således besvärstörbud.

#### 9.3.3. Extraordinärt ändringssökande

Då man inte längre kan söka ändring i ett förvaltningsbeslut genom ordinära rättsmedel har det vunnit laga kraft. Det kan dock uppstå ett behov av att rätta eller ändra beslutet även efter att beslutet vunnit laga kraft. De extraordinära rättsmedlen kan tillämpas i fråga om laga kraft vunna beslut och dessa rättsmedel fastställs i förvaltningsprocesslagens 11 kap. Till de extraordinära rättsmedlen räknas återbrytande, återställande av försutten fatalitet och processuell klagan. Rättelse av beslut räknas inte till förvaltningsrättskipningen utan anses utgöra förvaltningsförfarande (se avsnitt 9.4. nedan).

Återbrytande av ett beslut kan sökas både av den myndighet som avgjorde ärendet och av en part. Återbrytning kan sökas av de personer som var berättigade att utnyttja den ordinarie besvärsvägen, till exempel kommunmedlemmar som genom kommunalbesvär hade rätt att överklaga ett beslut kan söka om återbrytande.<sup>63</sup> Även justitiekanslern och justitieombudsmannen har en rätt att ansöka om återbrytning. Återbrytande av ett beslut skall sökas hos högsta förvaltningsdomstolen inom fem år från det beslutet vann laga kraft. Högsta förvaltningsdomstolen kan utan ansökan eller framställning återbryta ett tidigare beslut som har samband med ett ärende som är anhängigt vid högsta förvaltningsdomstolen. Av synnerligen vägande skäl kan återbrytande ske efter fem år från ett besluts laga kraft.

Enligt FPL 63 § kan återbrytande ske om det i ärendet har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, om beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller på ett misstag som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, eller om det i ärendet tillkommit sådan ny utredning som väsentligt kunnat inverka på beslutet och det inte beror av sökanden

<sup>62</sup> Se Hannus & Hallberg, 2000, s. 639.

<sup>63</sup> HFD 1990-A-106. Se Mäenpää 2000, s. 497.

att den nya utredningen inte i tid företetts. Ett beslut får inte återbrytas om det inte kränker den enskildes rätt eller om dess återbrytande inte anses påkallat av allmänt intresse.

Högsta förvaltningsdomstolen återbröt ett utnämningsbeslut då den utnämndes högskoleexamen inte motsvarade de krav som tjänsten ställde. Enligt Sjl 25 § får i landskapsregeringens beslut i utnämningsärenden inte sökas genom besvär. Extraordinärt ändringsökande är dock inte utslutet och fallet åskådliggör att även landskapsregeringens utnämningsbeslut kan återbrytas.<sup>64</sup>

Återställande av försutten fatalietid skall sökas hos högsta förvaltningsdomstolen och senast ett år från det fatalietiden gick ut. Av synnerligen vägande skäl kan fatalietid återställas även efter det. Laga förfall eller annat synnerligen vägande skäl är grunder för att fatalietid kan återställas. Enligt RB 12:28 § utgör t.ex. sjukdom eller avbrott i den allmänna samfärdseln laga förfall.<sup>65</sup> Enligt FPL 61 § kan återställandet komma i fråga då den sökande inte inom utsatt tid kunnat anhängiggöra ansökan om på lag eller förordning grundad utbetalning av allmänna medel, söka ändring i ett beslut, eller vidta någon annan åtgärd i förvaltningsförfarande eller förvaltningsrättskipning.<sup>66</sup>

Processuell klagan skall anföras hos den myndighet hos vilken ordinarie besvär över beslutet skall anföras. Om det inte finns en sådan myndighet skall klagan anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Processuell klagan skall inte förväxlas med s.k. förvaltningsklagan (se avsnitt 9.5.2. nedan), som inte är ett rättsmedel utan en mera allmän och formfri förvaltningskontroll, eller med klagan till riksdagens justitieombudsman eller till justitiekansler. Enligt FPL 59 § kan ett beslut med anledning av klagan undanröjas om den som ärendet gäller inte har beretts tillfälle att bli hörd och beslutet kränker hans rätt, det vid behandlingen av ärendet har inträffat ett annat fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet eller om beslutet är så oklart eller bristfälligt att av det inte framgår hur ärendet har avgjorts. I fall som avses vid den förstnämnda grunden skall klagan anföras inom sex månader från det att klaganden fick del av beslutet medan det vid den andra grunden skall anföras inom sex månader från det beslutet vann laga kraft. Klagan i det tredje fallet är inte tidsbegränsad. Ett beslut kan inte överklagas om grundbesvär kan anföras över det på samma grund.

<sup>64</sup> HFD 1987-A-12.

<sup>65</sup> Se RB 12:28 §.

<sup>66</sup> Om återbrytande av Ålands länsstyrelses beslut, se HFD 1988-A-95.

### 9.3.4. Förvaltningstvistemål

Förvaltningstvistemål föranleds av tvister gällande innehåll i ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande som inte kan avgöras med hjälp av besvär.<sup>67</sup> Med förvaltningstvistemål avses enligt FPL 69 § tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdväg och som gäller offentlighetsrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande. Förvaltningstvistemål kan som parter ha en myndighet och en enskild, men också två myndigheter kan vara parter.

Ett utmärkande drag för förvaltningstvistemålen är att parterna i tvisten saknar befogenheter att på egen hand fatta ett slutligt beslut i ärendet. Föremålet för ett förvaltningstvistemål kan ofta vara fördelningen av betalningsskyldigheter mellan olika kommuner eller myndigheter. Förvaltningstvistemål kan också aktualiseras i samband med att en myndighet återkräver ekonomiskt understöd av enskilda näringsidkare.

Tjänsteköpsavtal mellan staden och en privat förening var ett avtal som rörde offentlighetsrättsligt rättsförhållande.<sup>68</sup> En utlännings ansökan om att utifrån ett beslut av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna få ersättning av finska staten behandlades som ett förvaltningstvistemål.<sup>69</sup>

Utöver dylika till förvaltningstvistemål anslutande typiska tillämpningsfall kan det i lagstiftningen ingå hänvisningar till behandling av ett ärende som förvaltningsstvistemål. En sådan bestämmelse ingår i 4 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (76/1998). Lagrummet bestämmer forum och behandlingsform med avseende på tvister om sådana ersättningar som föranleds av bestämmelser i lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (FFS 484/1996) så att tvisterna behandlas som förvaltningstvistemål vid Ålands förvaltningsdomstol.

Anhängiggörandet av ett förvaltningstvistemål sker vid förvaltningsdomstolen. Närmare bestämmelser om i vilken domkrets ärendet skall behandlas finns i FPL 70 §. Med stöd av Sjl 59d § kan landskapet bli ansvarigt för ersättning gentemot staten bland annat för vitesbelopp som EG-domstolen dömt finska staten att betala och som landskapet är orsak till (se avsnitt 9.8.3. nedan). Riket och landskapet kan jämka dylika ansvarsbelopp som avses i bestämmelsen. En tvist om ansvaret behandlas som förvaltningstvistemål vid Ålands förvaltningsdomstol.

Ett beslut i ett förvaltningstvistemål som förvaltningsdomstolen har fattat kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

<sup>67</sup> Om förvaltningstvistemål, se även Andersson 1998, ss. 119–122, och Laurinen 1992, *passim*.

<sup>68</sup> HFD 1993-A-10.

<sup>69</sup> HFD 1991-A-47.

## 9.4. PRÖVNING AV BESLUT INOM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

## 9.4.1. Rättelseyrkande

I vissa fall förutsätter utnyttjandet av förvaltningsrättskipning och anförandet av det egentliga besväret att den enskilda har anfört ett rättelseyrkande hos myndigheten i landskapet. Besvär anförs över myndighetens beslut om rättelseyrkandet. Rättelseyrkanden har en viktig ställning särskilt i samband med sökande av ändring i kommunala myndigheters beslut. I landskapslagstiftning har i vissa fall fastställts ett rättelseförfarande innan egentligt besvär över landskapsregeringens beslut kan anföras. Rättelseyrkanden utgör inte förvaltningsrättskipning utan karakteriseras som förvaltningsförfarande. Detta medför att rättelseförfarandet faller utanför förvaltningsprocesslagens tillämpningsområde.<sup>70</sup>

Enligt 19 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (70/1993) har en kommun som inte nöjer sig med ett beslut om beviljande av allmän landskapsandel eller komplettering av skatteinkomsterna rätt att inom trettio dagar hos landskapsregeringen framställa ett skriftligt yrkande på rättelse av beslutet. Besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut med anledning av rättelseyrkandet får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Ett liknande rättelseförfarande har bland annat fastställts i samband med sökande av ändring i beslut som landskapsregeringen fattat med stöd av landskapslagen om bostadsproduktion (40/1999). Behandlingen av rättelseyrkande handläggs enligt ÅLSL 10b.1 § 4 punkten av landskapsregeringens medlemmar vid sammanträde,<sup>71</sup> dvs. i samma förfarande som omprövning av tidigare fattat beslut (se avsnitt 9.4.3. nedan).

I landskapslagstiftning förutsätts i vissa fall att rättelseyrkanden anförs över en under landskapsregeringen lydande myndighets beslut. Enligt 14.1 § landskapslagen om hälso- och sjukvården (60/1993) kan en sakägare som är missnöjd med ett beslut som styrelsen för Ålands hälso- och sjukvård eller hälsonämnden har fattat inom 21 dagar, räknat från den dag beslutet delgavs vederbörande, skriftligen begära rättelse hos den beslutande myndigheten. Myndighetens beslut med anledning av rättelseyrkandet får överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.

Ändringssökande inom ramen för den kommunala självstyrelsen förutsätter vanligtvis framställning av ett rättelseyrkande innan egentligt kommunalbesvär kan anföras.<sup>72</sup> Kapitel 15 i kommunallagen för landskapet Åland innehåller bestämmelser om rättelseyrkande (se avsnitt 8.4.5. ovan). Rättelseyrkande tillämpas enbart i samband med ändringssökande inom ramen för den kommunala självstyrelsen eftersom rättelseyrkanden inte skall framställas om ett beslut kan överklagas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag. Bestämmelserna om rättel-

<sup>70</sup> RP 217/1995, s. 35. Se även Hallberg & Ignatius & Kanninen 1997, s. 50 f.

<sup>71</sup> Ls. framst. nr 37/1994–1995, s. 13.

<sup>72</sup> Se Tuori 2001, s. 95.

seyrkande tillämpas således inte i samband med kommunernas lagstadgade uppgifter och då det i landskapslag hänvisas till ändringssökande enligt kommunallagen.<sup>73</sup>

Enligt ÅKL 110 § kan den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd eller en myndighet som lyder under dem framställa ett skriftligt rättelseyrkande. Rättelseyrkande skall framställas inom 14 dagar från dagen för delfäendet av beslutet. Rättelseyrkande framställs inte med anledning av kommunfullmäktiges beslut utan kommunalbesvär anförs då direkt hos Ålands förvaltningsdomstol.

Ett rättelseyrkande skall framställas till det organ som fattat beslutet. Om kommunstyrelsen har tagit upp till behandling ett ärende som med stöd av kommunallagen har delegerats till ett underlydande organ och som avgjorts av den myndigheten skall rättelseyrkandet behandlas av kommunstyrelsen (se avsnitt 9.4.5. nedan). Rättelse får inte yrkas i beslut som endast gäller beredning eller verkställighet. Rättelseyrkande kan till skillnad från kommunalbesvär framställas både på laglighets- och ändamålsenlighetsgrunder.<sup>74</sup> Personkretsen för framställning av rättelseyrkande motsvarar det som gäller för anförandet av kommunalbesvär (om kommunalbesvär, se avsnitt 9.3.2.3. ovan).

Bestämmelserna om ändringssökande gällande beslut om skatter och avgifter finns för närvarande i 5 kap. lagen om beskattningsförfarande (FFS 1558/1995).<sup>75</sup> Före anförandet av besvär till förvaltningsdomstolen skall rättelseyrkande framställas hos skatterättsnämnden, om ärendet inte redan avgjorts genom beslut på besvär.

## 9.4.2. Självrättelse

Rikets förvaltningsmyndigheter kan rätta sina beslut i enlighet med 8 kap. förvaltningslagen (FFS 434/2003) och 10 kap. förvaltningsprocesslagen. Rättelse av beslut utgör emellertid inte förvaltningsrättskipning utan anses höra till förvaltningsförfarande. Rikets allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser kan dock inte automatiskt tillämpas på verksamhet vid landskapets myndigheter. Behörigheten med avseende på stiftandet av lagbestämmelser angående rättelse av ett beslut fattat av landskapets myndigheter faller således inom landskapets behörighet.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Ett sådant exempel finns i 50 § grundskolelag för landskapet Åland (18/1995). Ett liknande exempel finns i 29 § barnomsorgslagen för landskapet Åland (14/1997).

<sup>74</sup> Ls. framst. 3/1996–1997, s. 41.

<sup>75</sup> Om ändringssökande i skatteärenden, se Andersson 2001, ss. 95–97.

<sup>76</sup> I regeringens proposition till förvaltningslag konstateras att av "landskapet Ålands autonoma ställning följer att allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser inte kan tillämpas på landskapets myndigheters verksamhet". Ett undantag till detta är när landskapets myndigheter sköter uppgifter enligt Sjl. 30 §, dvs. när landskapets myndigheter sköter uppgifter som hör till rikets myndigheter. Se RP 72/2002, s. 54.

Självrättelse av sakfel förutsätter i allmänhet närmare stadganden om förfarandet i lag.

I rättspraxis har konstaterats att landskapslagstiftningen inte innehåller stadganden om behörighet för landskapsregeringen att rätta sakfel i sina egna beslut. Högsta förvaltningsdomstolen lät bli att återbryta ett beslut fattat av landskapsregeringen som grundade sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eftersom landskapsregeringens beslut inte kränkte sökandens rätt och då återbrytandet inte ansågs påkallat av allmänt intresse.<sup>77</sup> Landskapsregeringen hade inte behörighet att på eget initiativ rätta det sakfel som behandlades i fallet även om rättelsen hade varit till den ifrågavarande personens fördel.

En konsekvens av ovannämnda rättsfall är att självrättelse av landskapsregeringens beslut antagna inom landskapets behörighet förutsätter ett bemyndigande i landskapslagstiftning. Beslut inom landskapets behörighet som är fattade av myndigheter vilka lyder under landskapsregeringen och av kommunala myndigheter torde inte heller kunna rättas utan ett motsvarande bemyndigande. Självrättelse är således för närvarande inte ett rättsligt institut inom den åländska förvaltningsrätten.

#### 9.4.3. Omprövning

Landskapslagstiftningen innehåller dock en med självrättelse (och även med rättelseyrkande) i något avseende jämförbar mekanism. I ÅLSL 10b.1 § 4 punkten omnämns en möjlighet till omprövning av landskapsregeringens tidigare beslut. Landskapsregeringens medlemmar avgör vid sammanträde ärende som rör omprövning av tidigare fattat beslut. Möjligheten till omprövning av tidigare fattade beslut är speciell till sin natur och finner ingen motsvarighet i riket.

Alla landskapsregeringens beslut, oberoende av på vilken nivå inom förvaltningen de fattats, kan omprövas. Det är således uppenbarligen fråga om en allmän möjlighet som på denna grund kan skiljas åt från rättelseyrkande, vilket etableras som ett förstadium till ordinarie ändringssökande i relevant speciallagstiftning. Omprövningen torde enligt praxis avse ändamålsenligheten hos tidigare fattat beslut, men däremot kan den inte gälla lagligheten. Självrättelse av beslut däremot gäller uttryckligen lagligheten hos beslutet, och denna omständighet kan också inverka på möjligheterna att använda omprövningsmekanismen (se avsnitt 9.4.2. ovan) genom att avgränsa omprövningsmekanismen till att gälla fattandet av ett nytt för parten positivt beslut i det tidigare negativa beslutets ställe p.g.a. grunder som inte är att uppfatta som laglighetsgrunder utan som uteslutande gäller det tidigare beslutets ändamålsenlighet.

Omprövningen sker i allmänhet på begäran av part och uppfattas utgöra ett alternativ till att söka ändring genom besvär, men omprövning kan även initieras

<sup>77</sup> HFD 2003:1.

av landskapsregeringen.<sup>78</sup> Landskapsregeringen brukar vanligtvis inte bifalla en ansökan om omprövning av ett tidigare fattat beslut om det inte framkommit några nya omständigheter i ärendet. Omprövning torde inte heller komma i fråga ifall omprövningen skulle medföra rättsliga effekter i förhållande till tredje part. Efter som omprövningen sker på begäran av part med anledning av förändrade förhållanden torde det då bli fråga om att fatta ett nytt positivt beslut i ett gammalt besluts ställe.

Landskapsregeringen biföll en ansökan om omprövning av ett tidigare fattat beslut i ett ärende om tillstånd att göra en tillbyggnad på en fastighet som ligger på en boplatzlämning som är fast fornlämning enligt 2.1 § 5 punkten landskapslag om fornminnen (9/1965).<sup>79</sup> Landskapsregeringen hade tidigare fattat beslut där det framgick att en förundersökning bekostats av landskapsregeringen för att ge ett fullgott underlag för bedömning av den arkeologiska undersökningens omfattning på den aktuella fastigheten. Landskapsregeringen hade också meddelat sakägaren att sökanden skulle få ta ställning till om han vill godkänna kostnaderna för den framtida arkeologiska undersökningen på fastigheten.<sup>80</sup> Ärendet behandlades i den lokala pressen enligt vilken kostnaderna för den arkeologiska undersökningen skulle ha uppgått till 45000 euro.<sup>81</sup> I landskapsregeringens beslut om omprövning påtog landskapsregeringen sig kostnaderna för den arkeologiska undersökningen då markägaren annars skulle på ett oskäligt sätt ha drabbats av den rika fornlämningsförekomsten.

Det är inte helt klart med stöd av det ovan sagda att omprövningsmöjligheten kan anses utgöra en självständig mekanism. I och med att omprövningsmöjligheten i många fall initieras av parten kan det också bli fråga om att betrakta partens initiativ till omprövning som en ny ansökan till landskapsregeringen.<sup>82</sup> Hur som helst verkar omprövningsmekanismen introducera en möjlighet till ett slags skälighetsbedömning och tillämpningen av en skälighetsprincip i landskapsregeringens beslutsfattande som inverkar till den enskilda partens fördel. Omprövning kan bli aktuell även efter att ett beslut vunnit laga kraft, men då troligtvis endast om beslutet varit negativt för parten. I ett ärende med många parter som t.ex. ansöker om ett tillstånd som utdelas av landskapsregeringen kan de som får avslag på sin tillståndsansökan dock inte genom omprövningsmekanismen få det beviljade tillståndet återtaget. Den som fått ett positivt tillståndsbeslut bör kunna lita på rättskraften

<sup>78</sup> Ls. framst. 37/1994–1995, s. 13.

<sup>79</sup> Landskapsstyrelsens beslut 19.3.2004/protokoll 1:1.

<sup>80</sup> Landskapsstyrelsens beslut 19.12.2003/protokoll 55:198 samt beslut 10.2.2004/protokoll 6:13.

<sup>81</sup> Tidningen Åland den 17 mars 2004.

<sup>82</sup> Se t.ex. Ålands landskapsregering/kansliavdelningen, protokoll nr 31/14.12.2004, ärende 159 (Dnr K12/04/5/304–305); finske medborgaren J.E.L.s och holländske medborgaren E.H.s, vardera från Torsholma, gemensamma ansökan om ett ställningstagande till om det är möjligt att flytta till den åländska skärgården för att bedriva lantbruk/omprövning av avslagsbeslut: "Beslötets avvisa ansökan då inget nytt i sak framförts i ärendet. Landskapsregeringen har med beslut nr 131 K12/7.9.2004 avslagit sökandenas ansökan om att enligt föravtal 1.7.2004 äga och besitta Västernäs Rnr 1:4, Björkö, Kumlinge. Avslagsgrunden var att sökandena saknar åländsk hembygdsrätt och jordförvärvsrätt samt förutsättningarna för att erhålla jordförvärvstillstånd saknas då sökandena inte varit fast bosatta på Åland alltsedan oavbrutet fem år. (...)" Detta beslut landskapsregeringen tyder alltså för sin del på att omprövning kan uppfattas som en ny ansökan i samma ärende.

hos beslutet, dvs. på beslutets beständighet med avseende på ändringsförsök från den beslutsfattande myndighetens sida.

Omprövningsmekanismen är således ett komplicerat institut vars placering i den förvaltningsrättsliga systematiken är problematisk och vars tillämpning i praktiska fall bör ske med iakttagande av försiktighet. Omprövningen påminner till en del den i kommunallagstiftningen ingående möjligheten att uppta av lägre organ avgjort ärende till prövning i högre organ, dock med den skillnaden att det vid omprövning är fråga om beslut med laga kraft, vilket inte är fallet inom kommunallagstiftningen. Om omprövningsmöjligheten uppfattas som handläggning av en ny ansökan, är det kanske inte alls fråga om ett rättsmedel, utan om ett administrativt beslutsförfarande. Det bör också noteras att lantrådet dessutom har en skild rätt att med stöd av ÅLSL 10b.3 § besluta att ett ärende som avgjorts av enskild medlem av landskapsregeringen skall upptas till omprövning av landskapsregeringens medlemmar vid sammanträde. Detta motiveras med nödvändigheten för lantrådet att kunna bära sitt övergripande ansvar för landskapsregeringens arbete.<sup>83</sup>

#### 9.4.4. Underställning

I vissa fall förutsätts i landskapslagstiftningen att ett kommunalt beslut fastställs av landskapsregeringen före det träder i kraft eller genomförs, dvs. att ett kommunalt beslut underställs för fastställelse. Enligt FPL 11 § skall i ett ärende som skall underställas besvär anföras hos den myndighet vid vilken beslutet skall underställas.<sup>84</sup> Besvärsvägen följer således underställningsvägen och eventuella besvär avgörs tillsammans med fastställelsen underställningsärendet. Besvär skall således anföras hos landskapsregeringen över ett kommunalt beslut som har underställts landskapsregeringen för fastställelse. Underställelse är ganska ovanligt i landskapslagstiftningen.

Enligt 21 § landskapslagen om kommunalvägar (16/1964) skall kommunfullmäktiges beslut om att bygga kommunalväg eller om att ändra enskild väg till kommunalväg underställas landskapsregeringen för fastställelse. Landskapsregeringen har också till uppgift att med stöd av 115.3 § byggnadslagen för landskapet Åland (61/1979) fastställa kommunernas byggnadsordningar.

En illustration av underställningsmekanismen på Åland finns i ett rättsfall angående fastställelse av Lumparlands byggnadsordning.<sup>85</sup> Lumparlands fullmäktige hade antagit en

<sup>83</sup> Ls. framst. 37/1994–1995, s. 14.

<sup>84</sup> Se även Andersson 1998, s. 77.

<sup>85</sup> HFD 2004:27. Se även HFD 1986-II-A-69 angående beslut av Mariehamns stadsfullmäktige om ändring av stadsplan, som skulle underställas landskapsstyrelsen för fastställelse. Till beslutet hade dock bifogats en besväransvisning enligt vilken Ålands länsrätt var besvärmyndighet. Länsrätten hade undersökt besvären, men eftersom ändringssökandet skulle ske hos underställningsmyndigheten (som enligt då gällande bestämmelser var miljöministeriet), upp-

ny byggnadsordning för kommunen i vilken det ingick bestämmelser om byggnadsrätt som är behövliga för främjandet av en lämplig och nyttig byggnadsverksamhet samt för underlättandet av framtida planläggning. I den av fullmäktige antagna byggnadsordningen ingick också bestämmelser om begränsning av byggnadsplatsernas areal. Byggnadsordningen innehöll även sådana bestämmelser som 1995 hade fastställts för Geta kommuns vidkommande. Landskapsstyrelsen beslöt den 2 juli 2001 att inte fastställa byggnadsordningen, dels med hänvisning till att vissa begränsningar inte kunde ingå i en byggnadsordning och att de inte var ändamålsenliga eller motiverade, dels att de var otydliga.<sup>86</sup> Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den första omständigheten inte ansågs begränsa byggandet på ett lagstridigt sätt och att byggnadsordningen hade kunnat fastställas till denna del. I fråga om bestämmelsen i byggnadsordningens 48 § om byggnadsplats och enskild holmes areal konstaterade HFD "att byggnadsordningen kan innehålla en sådan begränsning av arealen som är påkallad av de lokala förhållandena. Den nuvarande begränsningens ordalydelse är likväl så otydlig och mångtydig, att byggnadsordningen inte har kunnat fastställas till denna del. Landskapsstyrelsen har med beaktande av 115 § 3 mom. byggnadslagen för landskapet Åland således gjort rätt i att lämna byggnadsordningen i sin helhet utan fastställelse." På dessa grunder var landskapsstyrelsens beslut att inte fastställa byggnadsordningen inte lagstridigt, vilket föranledde HFD att förkasta de av Lumparlands kommun anförda besvären.

Landskapsregeringen kan dock enligt ÅKL 14.2 § 2 punkten bevilja kommunen befrielse från skyldigheten att underställa landskapsregeringen ett beslut för fastställelse.

#### 9.4.5. Upptagande av ärende till behandling vid ett högre kommunalt organ

Enligt ÅKL 55 § kan kommunstyrelsen och nämnderna ta upp ett ärende till behandling som med stöd av kommunallagen har delegerats till en underlydande myndighet och som avgjorts av myndigheten. Om ett ärende inte har avgjorts av den underlydande myndigheten får det tas upp till behandling endast om särskilda skäl föreligger. Enligt motiven till bestämmelsen kan synnerliga skäl föreligga om till exempel det lägre organet inte alls fungerar eller på något annat sätt saboterar skötseln av en viss ur kommunens synpunkt viktig fråga.<sup>87</sup> Ärendet kan dock inte tas upp till behandling efter att det fått laga kraft. Upptagandet skall ske inom den tid rättelseyrkandet över beslutet skall framställas. I fall ett rättelseyrkande har framställts i ett ärende som upptagits av kommunstyrelsen till behandling skall även rättelseyrkandet behandlas av styrelsen.

hävde HFD länsrättens utslag och besväransvisningen och överförde ärendet till miljöministeriet för handläggning som besvär.

<sup>86</sup> HFD:s beslut innehåller också en hänvisning till att landskapsregeringens beslut att inte fastställa byggnadsordningen skulle, på initiativ av Lumparlands kommun, göras föremål för en omprövning i landskapsregeringen (se avsnitt 9.4.3. ovan). Denna omständighet kommenterades dock inte i HFD:s avgörande.

<sup>87</sup> Ls. framst. 3/1996–1997, s. 22.

## 9.5. ALLMÄN LAGLIGHETSKONTROLL AV FÖRVALTNINGEN I LANDSKAPET

### 9.5.1. Laglighetskontroll inom landskapsregeringens allmänna förvaltning

Chefen för kansliavdelningen vid landskapsregeringen (kanslichefen) innehar uppgifter vid landskapsregeringen som uppvisar vissa likheter med den laglighetsövervakning som hör till justitiekanslerns uppgifter (se avsnitt 9.7. nedan). Kanslichefen har, i likhet med justitiekanslern i riket, ett ansvar för att övervaka lagligheten hos utövning av regeringsmakten.

Enligt ÅLAF 6 § ankommer det på chefen för kansliavdelningen vid landskapsregeringen att övervaka lagligheten inom landskapsregeringens allmänna förvaltning. Landskapsregeringens allmänna förvaltning består av de sex avdelningar som har fastställts enligt ÅLAF 3 §. I kanslichefens laglighetskontroll ingår inte någon direkt skyldighet att systematiskt övervaka lagligheten av de beslut som fattas vid landskapsregeringens sammanträden och vid enskild föredragning. Kanslichefen har inte heller någon rätt eller skyldighet att vidta åtgärder gentemot medlemmarna eller enskild medlem av landskapsregeringen för den händelse att ett lagstridigt beslut fattas.

Kanslichefens laglighetskontroll gäller i tillämpliga delar även andra delar av landskapsregeringens förvaltning samt de av landskapets förvaltningsenheter som är underställda landskapsregeringen (se avsnitt 8.1. ovan). Enligt motiven till bestämmelsen bör kanslichefens rättigheter och skyldigheter i så stor utsträckning som möjligt gälla all den landskapsförvaltning som landskapsregeringen svarar för.<sup>88</sup> Kanslichefens kontrollansvar i förhållande till enheter utanför den allmänna förvaltningen är emellertid mera begränsat än i förhållande till landskapsregeringens allmänna förvaltning.<sup>89</sup> Utanför kanslichefens ansvarsområde faller de delar av landskapets förvaltning som lyder under lagtinget, och samma torde gälla för den åländska medelbara offentliga förvaltningen och givetvis kommunalförvaltningen.

Av landskapslagen framgår inte uttryckligen vilka åtgärder kanslichefen kan tillgripa vid konstaterandet av en möjlig rättsstridighet. Kanslichefens laglighetskontroll kunde dock medföra att landskapsregeringen påbörjar ett disciplinärt förfarande eller skrider till straff- eller skadeståndsrättsliga åtgärder i förhållande till tjänsteman eller myndighet. Kanslichefens ställning vid vidtagande av straffrättsliga åtgärder från landskapsregeringens sida framgår särskilt av 9 § landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå (8/1996). Vid uppdagandet av en brottslig gärning eller om det annars finns starka skäl för misstanke om brott skall detta delges kanslichefen för vidtagande av erforderliga åtgärder. Kanslichefen kan dock

<sup>88</sup> Ls. framst. 19/1996–1997, s. 10.

<sup>89</sup> Ls. framst. 19/1996–1997, s. 10.

besluta att avstå från att vidta åtgärd om ett brott inte står under allmänt åtal och dessutom måste anses vara obetydligt. Kanslichefen har även med stöd av ÅLAF 6.6 § behörighet att ta emot delgivningar, t.ex. stämningar i civila mål (se avsnitt 7.7.1. ovan), vilket kunde tyda på att kanslichefen även har en allmän befogenhet att representera landskapsregeringen i fall där åtgärder behöver vidtas med anledning av laglighetskontrollen.

På begäran av landskapsregeringen är kanslichefen skyldig att avge utlåtande över lagligheten av åtgärd som landskapsregeringen planerar vidta.<sup>90</sup> Kanslichefen har därtill en rätt att närvara och att yttra sig när annan tjänsteman föredrar ett ärende för avgörande. Sammantaget torde man kunna konstatera att bestämmelserna om kanslichefens laglighetskontroll är formulerade på ett tämligen öppet sätt.

### 9.5.2. Landskapsregeringens övervakningsansvar i förhållande till landskapsförvaltningen och kommunerna

Utöver att landskapsregeringen kan vara besvärinstans gällande beslut som fattats av underlydande myndigheter och kommuner har landskapsregeringen även ett allmänt övervakningsansvar gällande de underlydande myndigheternas och kommunernas verksamhet. Landskapsregeringens övervakningsansvar utgör en del av den löpande tjänsteutövningen och det är främst landskapsregeringens kanslichef som utövar en laglighetskontroll i förhållande till andra delar av landskapsregeringens förvaltning samt de av landskapets förvaltningsenheter som är underställda landskapsregeringen.

Övervakning kan även aktualiseras på grund av anmälningar från enskilda. I riket har i 4 § förvaltningslagen (FFS 434/2003) införts bestämmelser om skyldigheten för överordnad myndighet att handlägga s.k. förvaltningsklagan om sådan inlämnas till denna med anledning av underordnad myndighets verksamhet. Förvaltningsklagan hänvisar till olika typer av formfria anmälningar om att beslut eller åtgärder är lagstridiga eller oändamålsenliga.<sup>91</sup> Förvaltningsklagan är en form av förvaltningsförfarande och faller därför inom landskapets behörighet. Landskapslagstiftningen innehåller inte bestämmelser om förvaltningsklagan. Myndigheter i överordnad ställning kan emellertid anses vara skyldiga att behandla enskilda personers klagomål över den verksamhet som de har övervakningsansvaret för.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Även lagberedningen har med stöd av 1.1 § landskapslag om lagberedningen (13/1972) en skyldighet att avge utlåtanden i juridiska frågor.

<sup>91</sup> Om förvaltningsklagan, se Rosas 1980, *passim*.

<sup>92</sup> Tuori 2001, s. 101.

Även om det inte finns bestämmelser i landskapslagstiftningen om förvaltningsklagan är det således möjligt att enskilda riktat anmälningar till landskapsregeringen gällande till exempel enskilda tjänstemäns handläggning av ärenden. Landskapsregeringen bör i dessa fall ta ställning till anmälningen. Förvaltningsklagan är inte ett besvärinstitut och kan på egen hand inte leda till att laga kraft vunnit beslut upphävs eller rättas. En formfri anmälan kunde däremot medföra till exempel att ett disciplinärt förfarande påbörjas mot en tjänsteman enligt tjänstemannalagens 10 kap., att förvaltningspraxis ändras eller att en omprövning av ärendet äger rum genom landskapsregeringens beslut.

Landskapsförvaltningen utgår från en hierarkisk organisation där landskapsregeringen i överordnad ställning har ett övervakningsansvar i förhållande till de underlydande myndigheterna. Enligt ÅLSL 2a § skall varje del av landskapsregeringens förvaltning vara underställd lantrådets eller en viss ledamots ansvar. Av den landskapslagstiftning som reglerar den underlydande myndighetens organisation och behörighet brukar inledningsvis framgå om verksamheten är underställd landskapsregeringen.<sup>93</sup>

I landskapslagstiftning kan omfattningen av landskapsregeringens övervakningsansvar i förhållande till underlydande myndigheter variera. Landskapsregeringens förhållande till underlydande myndigheter behöver inte enbart utsträcka sig till en laglighetskontroll utan kan också omfatta uppgifter i samband med ledningen av det löpande arbetet vid den underlydande myndigheten. Enligt 3.2 § landskapslagen om utbildning efter grundskolan (52/1997) handhar landskapsregeringen den allmänna ledningen, tillsynen och utvecklingen av utbildningen enligt landskapslagen. Landskapet är huvudman för de skolor som räknas upp i 1 § landskapsförordningen om utbildning efter grundskolan (54/1997). Landskapsregeringen skall enligt 2 § landskapslagen om hälsovården (36/1967) leda och övervaka den allmänna hälsovården och enligt 23 § landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (56/1993) övervakar landskapsregeringen Ålands Penningautomatförenings verksamhet.

Landskapsregeringen utövar en allmän laglighetskontroll i förhållande till kommunerna och kommunalförbunden. Enligt ÅKL 4 § övervakar landskapsregeringen att kommunerna och kommunalförbunden iakttar gällande lagstiftning. I riket har länsstyrelsen en liknande kontrollbefogenhet enligt 8.2 § kommunallagen (FFS 365/1995) enligt vilken länsstyrelsen med anledning av klagomål kan undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. Med beaktande av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen begränsar sig landskapsregeringens övervakning till att landskapslagstiftningen iakttas.

I landskapslagstiftning har även fastställts ett övervakningsansvar för landskapsregeringen i förhållande till kommunerna inom särskilda områden. Detta är

<sup>93</sup> T.ex. i 1 § landskapslagen om Ålands polismyndighet anges att landskapets polisförvaltning handhas av Ålands polismyndighet som är underställd landskapsregeringen.

fallet bland annat gällande grundskolan och barnomsorgen. Enligt 3.3 § grundskolelagen för landskapet Åland handhar landskapsregeringen den allmänna tillsynen och utvecklingen av grundskolan samt övervakar verkställigheten av grundskolelagen. Landskapsregeringen har det övergripande ansvaret för övervakning och utveckling av barnomsorgen samt övervakar verkställigheten av barnomsorgslagen för landskapet Åland (14/1997). Ett annat exempel är kommunernas lantbruksnämnder. Enligt 2 § landskapslagen om lantbruksnämnder (85/1998) utövas tillsynen över kommunernas lantbruksnämnder av landskapsregeringen. Landskapslagstiftningen om landskapsandelar till kommunerna innehåller också en skyldighet för kommunerna och kommunalförbunden att ge sådana upplysningar till landskapsregeringen som behövs för att fastställa landskapsandelar och finansieringsunderstöd.

Landskapsregeringen kan i vissa fall belägga en kommun med vite. Detta har bland annat möjliggjorts i 22 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (70/1993), enligt vilken landskapsregeringen får vid vite tvinga kommunen eller kommunalförbundet att uppfylla en förpliktelse om kommunen eller kommunalförbundet vid ordnandet av landskapsandelsuppgifterna har underlåtit att uppfylla en lagstadgad förpliktelse eller en förpliktelse om vilken stadgas eller bestäms med stöd av lag.<sup>94</sup>

## 9.6. LANDSKAPSREVISION OCH INTERNREVISION

### 9.6.1. Lagtingets och landskapsregeringens revision

Den nuvarande regleringen om landskapsrevisionen baserar sig på två landskapslagar, landskapslagen om landskapsrevisionen (7/1997) och landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå (8/1996). Landskapslagstiftningen upprättar således två olika revisionsinstanser men de grundläggande principer som styr revisionen sammanfaller till stor del. Den förstnämnda landskapslagen upprättar en landskapsrevision med förankring i lagtinget som utförs av landskapsrevisorer medan den senare utgår från den revision som sköts av revisionsbyrån vid landskapsregeringen.

Målsättningarna för landskapsrevisionen utförd av landskapsrevisorerna och revisionen utförd av revisionsbyrån överlappar till viss del. Båda skall kontrollera att landskapets rätt och bästa tillgodoses samt att förvaltningen i övrigt handhåfts i enlighet med lag och gällande bestämmelser. Det finns också en viss samverkan mellan dessa två revisionsuppdrag som bland annat kommer till uttryck i revi-

<sup>94</sup> En motsvarande bestämmelse går att finna i 31 § landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården (71/1993) och i 41 § landskapslagen om planering av och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten (72/1993).



sionsbyråns skyldighet att enligt 3.2 § landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå bistå landskapsrevisorerna. Landskapsrevisorerna skall därtill höras innan utnämning till tjänst vid revisionsbyrån sker.

En uttrycklig avsikt med 1996 års revisionsreform var att undvika onödigt dubbelarbete mellan lagtingets och landskapsregeringens revision. De två revisionsuppdragens inriktning framgår av 2 § landskapslagen om landskapsrevisionen och 2 § landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå. Inriktningen av landskapsrevisorernas arbete har tyngdpunkten lagd på en ändamålsenlighetsgranskning och att granska landskapsregeringens uppföljning av lagtingets lagstiftnings- och budgetbeslut.<sup>95</sup> Tyngdpunkten i den revision som utförs av landskapsregeringens revisionsbyrå ligger däremot på hur landskapsregeringens förvaltning och underlydande organ följt upp de krav landskapsregeringen riktat mot dessa.

Landskapslagarna om landskapsrevisionen och revisionsbyrån innehåller bestämmelser som till stor del motsvarar varandra. Både landskapsrevisorerna och revisionsbyrån skall upprätta en arbetsplan. Landskapsrevisionen och revisionsbyrån är också föremål för i de två landskapslagarna fastställda bestämmelser om sekretess och handlingars offentlighet. Båda landskapslagarna innehåller jävsbestämmelser varav revisionsbyråns jävsbestämmelser kan sägas vara mera omfattande. Med avseende på den verksamhet som granskas av landskapsrevisorerna och revisionsbyrån kan konstateras att dessa två revisionsuppdrag styrs av likartade bestämmelser om landskapsstöd och EG-stöd. Om inte annat följer av EG:s rättsakter har landskapsrevisorerna och revisionsbyrån rätt att granska beviljandet, användningen och tillsynen över lån och bidrag som betalats av EG:s medel samt av EG ställda säkerheter. Landskapsrevisorerna och revisionsbyrån kan på det sätt och i den omfattning som gäller granskning av landskapsstöd utföra granskning som gäller EG-stöd. Både landskapsrevisorerna och revisionsbyrån har rätt att granska beviljandet, användningen och tillsynen över lån och bidrag som utgivits ur anslag i landskapets budget samt av landskapet ställda säkerheter.

Om det för revisionen bedöms nödvändigt skall en enskild som beviljats lån, bidrag eller av landskapet ställd säkerhet på begäran bistå landskapsrevisorerna och revisionsbyrån med uppgifter, utredningar, handlingar och annat material som behövs för granskningen och som gäller ifrågavarande lån, bidrag eller säkerhet. En enskild person kan dock inte åläggas att bistå revisionsbyrån med material eller uppgifter till den del sådant stöd beviljats denne för sitt eller sin familjs personliga behov.

<sup>95</sup> Ls. framst. 17/1994–1995, s. 3.

### 9.6.2. Landskapsrevisorerna

Enligt 1.2 § landskapslagen om landskapsrevisionen övervakar lagtinget genom landskapsrevisionen landskapets hushållning, budgetens iakttagande, verkställigheten av lagtingets beslut samt att landskapsförvaltningen sköts på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt. Lagtinget kan besluta att landskapsrevisorerna även skall granska lagtingets och Ålands delegations i Nordiska rådet bokföring och användning av medel.

För landskapsrevisionen väljer lagtinget fyra landskapsrevisorer vars mandatperiod är ett finansår. För landskapsrevisorerna väljer lagtinget två ersättare. Landskapsrevisorerna väljer inom sig en ordförande vars röst har en utslagsgivande verkan vid lika röstetal. Landskapsrevisorerna har till sitt förfogande minst en sekreterare. Sekreteraren utses av kanslikommissionen efter att landskapsrevisorerna hörts. Landskapsrevisorerna kan anställa personal eller anlita landskapsregeringens revisionsbyrå eller annan utomstående expertis för det revisionsarbete de finner erforderligt.

Landskapsrevisorernas revision skall ske "vid laga ansvar" enligt 2.2 § landskapslagen om landskapsrevisionen. Landskapsrevisorerna står i ett offentlighetsligt förtroendemannaförhållande och är straffrättsligt ansvariga för sin verksamhet.<sup>96</sup> Landskapsrevisorerna har för sin granskning rätt att ta del av erforderliga utredningar och andra nödvändiga handlingar från landskapsregeringens centralförvaltning, underlydande myndigheter, underredovisare och inrättningar såsom verk, stiftelser, fonder, aktiebolag och samfund samt från sammanslutningar och bolag som med ensamrätt av landskapet anskaffar medel. Dessa enheter skall bistå landskapsrevisorerna med sådana upplysningar och handlingar rörande ämbetsåtgärder som underlättar revisionen. Följs inte en sådan begäran av landskapsrevisorerna skall lantrådet anmodas vidta erforderliga åtgärder i ärendet. Landskapsrevisorerna kan under granskningsarbetet till landskapsregeringen, dess underlydande inrättningar eller tjänstemän i den form landskapsrevisorerna finner lämpligt framföra synpunkter, iakttagelser och påpekanden rörande förvaltningen.

Landskapsrevisorerna skall efter slutförd revision, dock senast den 31 augusti varje år, lämna en revisionsberättelse till lagtinget som upptar de uppgifter som uppräknas i 12 § landskapslagen om landskapsrevisionen. Revisionsberättelsen skall skrivas under av samtliga landskapsrevisorer. Varje landskapsrevisor har självständig rätt att i revisionsberättelsen uttala sig om resultatet av revisionen. Revisionsberättelsen skall bl.a. uppta uppgifter om hur budgeten iakttagits och i den formulerade mål förverkligats samt allmänna uppgifter om utförda granskningar och inspektioner. Berättelsen skall även innehålla uppgifter om under revisionen gjorda iakttagelser och dess konsekvenser samt anmärkningar mot landskapsregeringen eller dess förvaltningsbeslut till den del revisionen givit anledning

<sup>96</sup> Ls framst. 17/1994–1995, s. 6.

till detta. Landskapsrevisorerna kan i berättelsen lämna förslag till åtgärder som anses vara påkallade.

Landskapslagstiftningen förutsatte tidigare att i revisionsberättelsen skall ingå ett yttrande om landskapsregeringen kan beviljas ansvarsfrihet. Kravet på ett dylikt yttrande utgick i samband med antagandet av den gällande landskapslagen om landskapsrevisionen. Landskapsregeringens politiska och juridiska ansvar kan utkrävas oberoende av ett dylikt yttrande. Den politiska ansvarigheten kan t.ex. utkrävas i samband med en misstroendeförklaring i lagtinget och den juridiska ansvarigheten genom straff- eller skadeståndsrättsligt förfarande.

### 9.6.3. Landskapsregeringens revisionsbyrå

Revision som utförs vid landskapsregeringens revisionsbyrå utförs av för uppgiften utnämnda och ansvariga tjänstemän. Enligt 1.2 § landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå skall revisionen omfatta landskapsregeringens förvaltning, underlydande verk, inrättningar och myndigheter. Revisionen utförs som internrevision i förvaltningen. Revisionsbyrån kan handha revision i andra ärenden där detta följer av bestämmelse i lag eller av landskapsregeringens beslut. I samband med revisionsreformen år 1996 eftersträvades en tydlig från landskapsregeringens övriga förvaltning oberoende ställning. Revisionsbyrån skall således vara och uppfattas som fristående och oberoende i förhållande till den förvaltning som granskas.

Landskapsregeringens föredragande och övriga tjänstemän skall på begäran lämna uppgifter från sitt förvaltningsområde, såsom erforderliga upplysningar och handlingar rörande tjänsteåtgärder. Följs inte en sådan begäran skall lantrådet vidta erforderliga åtgärder i ärendet. Revisionsbyråns rätt till bistånd gäller även för enskild tjänsteman vid revisionsbyrån som utför revision. Revisionsbyrån har rätt att av landskapsregeringen, landskapsregeringen underlydande myndigheter, inrättningar och aktiebolag i vilka landskapet innehar aktiemajoritet, av samfund samt av sammanslutningar och bolag som med ensamrätt av landskapet anskaffar medel erhålla erforderliga utredningar och handlingar för revisionen.

Om anmärkning framkommit vid revision skall detta delges lantrådet, ansvarig ledamot av landskapsregeringen och berörd avdelning eller motsvarande inrättning. Om brottslig gärning uppdagas eller om starka skäl finns för misstanke om brott skall detta delges kanslichefen för vidtagande av erforderliga åtgärder. Om ett brott inte står under allmänt åtal och dessutom måste anses vara obetydligt kan kanslichefen besluta att avstå från att vidta någon åtgärd.

### 9.7. JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNS KONTROLL

Till justitieombudsmannens (JO) och justitiekanslerns (JK) befogenheter hör uppgifter som i många avseenden kan definieras som den högsta laglighetsövervakningen i Finland. Riksdagen väljer justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän för en mandatperiod på fyra år. Enligt GL 69 § finns vid statsrådet en justitiekansler och en biträdande justitiekansler vilka utnämns av republikens president. Både JO och JK skall ha utmärkta lagkunskaper.

Utgångspunkten i GL 108 § och 109 § är att JO:s och JK:s uppgiftsområden överlappar varandra, dock med det tillägget att laglighetsövervakningen av statsrådets och republikens presidents uppgifter hör till JK. Enligt grundlagen skall både JO och JK övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sina ämbeten skall JO och JK övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Fördelningen av uppgifter mellan JO och JK har närmare bestämts i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (FFS 1224/1990). Enligt denna lag är JK befriad från att övervaka lagligheten bland annat i ärenden som gäller militär, tvångsmedel, fängelser och andra inrättningar i vilka någon tagits in mot sin vilja. Den här typen av ärenden överförs JK till JO. JK och JO kan även i andra fall sinsemellan överföra ärenden som faller under bådas behörighet om överföringen kan påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat.

Ett ärende upptas till behandling av JO och JK på tre huvudsakliga sätt, skriftligt klagomål från individer, eget initiativ till exempel med anledning av rapportering i tidningspress och inspektioner som laglighetsövervakarna kan verkställa hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Därtill kan ett ärende anhängiggöras hos JK genom olika meddelanden från myndigheter.

Lagen om justitiekanslern i statsrådet (FFS 193/2000) stadgar inte om några formkrav gällande skriftliga klagomål till JK. Instruktionen för riksdagens justitieombudsman (FFS 251/2000) förutsätter däremot att av klagoskriften till JO skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller. Anonyma klagomål behandlas inte. Varken JO eller JK undersöker klagomål som gäller ett ärende äldre än fem år, såvida det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

JO:s och JK:s avgöranden kan inte direkt leda till ändringar i enskildas rättsställning. I de flesta fall konstateras i avgörandena att ärendet inte föranleder åtgärder. Alternativt kan laglighetsövervakarna delge sin lagtolkning eller syn på

förvaltningspraxis. Om det emellertid finns orsak för JO eller JK att reagera mot en myndighets eller tjänstemans rättsstridiga agerande kan detta leda till att åtal väcks. Grundlagens 110 § medger nämligen att JO och JK utför åtal eller förordnar om att åtal skall väckas i alla ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll. Åtal utgör ett yttersta medel för laglighetsövervakarna och används mycket sällan. En lindrigare åtgärd är att JO eller JK ger en formell anmärkning. JO och JK är även behöriga att aktivera extraordinarie rättsmedel. Till dessa hör bland annat JK:s möjlighet att hos högsta domstolen framställa om återbrytande av straffdomar och JO:s möjlighet att genom framställning till behörig myndighet hemställa att ett fel skall rättas eller missförhållande avhjälpas.

Enligt GL 111 § har JO och JK rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll. JO och JK har därmed även en rätt till upplysningar av landskapets och kommunernas myndigheter.

Med stöd av GL 109.2 § ger JO årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som har observerats. Enligt GL 108.2 § ger JK årligen en berättelse till riksdagen och statsrådet om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Med tanke på att JO och JK utövar laglighetsövervakning inom landskapets lagstiftningsbehörighet och årsberättelserna kan innehålla synpunkter gällande landskapet skulle det vara motiverat att även Ålands lagting delgavs synpunkter till exempel om eventuella brister i lagstiftningen eller förvaltningsverksamheten. Lagtingets ställning i förhållande till JO och JK har dock inte formaliserats på ett sätt som skulle motsvara GL 108.2 och GL 109.2 §, d.v.s. så att JO och JK skulle ge sin årsberättelse direkt till lagtinget.

En klagande till JO hade kritiserat kanslichefen vid landskapsregeringen för dennes förfarande i samband med förlikningsförhandlingar mellan klaganden och landskapsregeringen. Kanslichefen hade meddelat att landskapsregeringen avstår från att yrka att klaganden betalar de rättegångskostnader som ålagts honom om han återtar sin klagan till justitieombudsmannen beträffande landskapsregeringens tjänstemans förfarande och förbinder sig att framtiden låta bli att framställa nya klagomål riktade mot landskapsregeringen eller dess tjänstemän i samma ärende. Biträdande JO konstaterade att rätten att underkasta lagligheten i en myndighets eller tjänstemans förfarande laglighetsövervakaren för prövning har nära anknytning till det rättsskydd som är en grundläggande rättighet som garanteras var och en. Det strider mot god förvaltning och är olämpligt att en myndighet uppställer dylika villkor för en förlikning vilkas syfte är att förhindra att lagligheten i myndighetens verksamhet utreds. Biträdande JO delgav landskapsregeringens kanslichef sin uppfattning.<sup>97</sup>

Klaganden hade gjort en anmälan om en läkares agerande i ett patientärende till landskapsläkaren på Åland. Enligt utredningen hade anmälan varit anhängig i två år vid

<sup>97</sup> BJO Jonkkas beslut 19.12.2000, dnr 355/4/00. Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 2000, s. 383.

landskapsregeringen utan att något beslut fattats i saken. JO ansåg inte att landskapsläkaren förfarit felaktigt i ärendet men framförde dock som sin uppfattning att det hade varit motiverat att överföra ärendet till rättskyddscentralen för hälsovården genast då det framgick att rättskyddscentralen var behörig att handlägga ärendet. JO delgav landskapsregeringen sin ovan nämnda uppfattning om förfarandet. Samtidigt fäste JO landskapsregeringens uppmärksamhet vid att i fortsättningen handlägga ärenden i enlighet med regeringsformens 16 §, dvs. nuvarande GL 21 §, utan ogrundat dröjsmål.<sup>98</sup>

I JK:s berättelse för år 1999 redogörs för JK:s utlåtande till inrikesministeriet om förfarandet vid utnämning av landshövdingen på Åland. JK uttalade sig bl.a. om eventuella jävssituationer i samband med utnämningens förfarandet. I offentligheten hade det förekommit spekulationer om att lagtingets dåvarande talman eventuellt anmäler sig till landshövdingstjänsten. Enligt SjöL 52.2 § utnämns landshövdingen av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås skall presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget. JK ansåg det vara klart att talmannen inte kan delta i en överenskommelse om att han själv skall utnämnas till landshövding. JK beaktade då bl.a. de jävsprinciper som är baserade på den för Finland bindande europeiska människorättskonventionen.<sup>99</sup>

Enligt information från justitiekanslerns kansli inkommer det färre klagomål från Åland i jämförelse med resten av landet. Under 1990-talet publicerades 15 beslut av justitiekanslerns med anledning av klagomål gällande Åland.<sup>100</sup> Under åren 1991–2001 (enligt situationen 2.4.2001) har till justitieombudsmannen inkommit 83 klagomål som gäller Åland varav endast ett klagomål<sup>101</sup> lett till att justitieombudsmannen rekommenderat vissa åtgärder. Klagomålen till JO har allmänt berört allt från barndagvård, handikappades transportservice, utlän-

<sup>98</sup> JO:s beslut 7.10.1997, dnr 1525/4/97. Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 1997, s. 209.

<sup>99</sup> Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 1999, s. 43.

<sup>100</sup> Endast sådana beslut publiceras i vilka justitiekanslern rekommenderar vissa åtgärder eller genom vilka justitiekanslern själv beslutat vidta vissa åtgärder. I det följande uppräknas i kronologisk ordning exempel på beslut av justitiekanslern beslut över klagomål gällande Åland som publicerats, det vill säga beslut i vilka justitiekanslern rekommenderat vissa åtgärder eller genom vilka justitiekanslern själv vidtar vissa åtgärder: Ålandsdelegationens beslut avvek från grunderna i en av riksdagen godkänd tilläggsbudget, 1987; tolkning av SjöL 35 §, 1990; tolkning av SjöL 37 §, 1990; tolkning av SjöL 38 §, 1990; sökande av ändring i Ålands penningautomatförenings beslut om penninginsamling genom försäljning av s.k. Åländska daler, 1991; tillämpning av självstyrelselagen vid budgetering av anslag för sjöfarten, 1992; sökande av ändring i Ålands penningautomatförenings beslut om penninginsamling genom försäljning av s.k. Åländska daler, 1992; vissa landskapsstyrelsens tjänstemäns överskridande av behörighet i den s.k. Åländska daler-frågan, 1992; om riksmyndigheternas och Ålands landskapsmyndigheters behörighet att uppbära avgifter för televisionslicens, 1993; föredragning av ärenden som gäller landskapet Ålands självstyrelse och ekonomi, 1996; landskapet Ålands ställning vid mervärdesbeskattningen samt tillämpningen av Europeiska unionens gemenskapsrätt, 1996; användning av svenska vid skriftväxling mellan myndigheter, 1996; hörande av landskapet Åland vid ändring av skattelag, 1997; förslag till ändring av förordning om Ålands landskapsåklagarämbete, 1997; förutsättningar för utförande av förundersökning, 1998; import av rådjur, 1998.

<sup>101</sup> Klagomål gällande användning av brottsanmälnings- och körkortregisteruppgifter vid handläggning av trafik-tillståndsärenden på Åland. Biträdande justitieombudsmannens beslut 23.8.1996, dnr 1577/4/94 i Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet 1996, ss. 113–115. Fallet gällde de normer och föreskrifter som skulle gälla vid polisverksamhet på Åland och det språk på vilket de skulle avfattas. BJO sände ett brev om sina iakttagelser till Ålands landskapsstyrelse för kännedom och en kopia av brevet och sitt beslut också till inrikesministeriets polisavdelning för kännedom.

ningsverkets verksamhet och rättshjälp till VSB-avtalets tillämpning på Åland, landskapsstyrelsens beslutsfattande och Estonia-olyckan.

I fråga om klagomålet angående förbudet att dyka vid vraket av s/s Skiftet, som var ett mindre än 100 år gammalt vrak, och klagomålet angående begränsningen av dykning vid vraken av s/s Hindenburg och m/s Gävle, vilka ärenden biträddande JO avgjorde under år 2002, anfördes följande:<sup>102</sup> "BJO delgav Ålands landskapsstyrelse sin uppfattning om landskapsstyrelsens lagstridiga förarande då den beslöt förbjuda dykning vid vraket s/s Skiftet med stöd av 3 § landskapslagen om fredning av skeppsvrak. Vidare uppmärksammade han landskapsstyrelsen på de överväganden han framfört om de grunder på vilka beslutsprövningen i dyktillståndsärendena bör baseras. BJO framställde också att Ålands landskapsstyrelse utreder om de tolkningskonflikter som hade förekommit föranleder åtgärder i syfte att ändra den ifrågakvarande landskapslagstiftningen. Han bad landskapsstyrelsen senast 31.12.2003 underrätta honom om vilka åtgärder de ovan anförda synpunkterna eventuellt hade föranlett." Landskapsstyrelsen meddelade i sitt brev av den 14.2.2003 att den med hänvisning till BJO:s skrivelse har beslutat upphäva sitt tidigare beslut av den 14.6.1995 rörande fredning av s/s Skiftet. Samtidigt meddelade landskapsstyrelsen att den beslutat att ge lagberedningen i uppdrag att föreslå ändringar i den nuvarande landskapslagen om fredning av skeppsvrak.

Till JK:s specialuppgifter hör att övervaka statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. JK har enligt GL 111 § en skyldighet att närvara vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Vid sin verksamhet i statsrådet kan JK således även komma att övervaka ärenden med anknytning till Åland. Självstyrelsen är inte förknippad med något eget justitiekanslersämbete, men det finns vissa paralleller mellan ställningen för chefen för kansliavdelningen vid landskapsregeringen och JK:s övervakning av den verkställande makten i riket (se avsnitt 9.5.1. ovan).<sup>103</sup>

## 9.8. ÖVERSTATLIG KONTROLL INOM EUROPEISKA UNIONEN

### 9.8.1. Statens gemenskapsrättsliga ansvar och landskapets ställning vid direkt överstatlig kontroll

Finlands medlemskap i Europeiska unionen och Ålands särställning i detta sammanhang aktualiserar också frågor kring den gemenskapsrättsliga kontroll som landskapet berörs av. I likhet med många folkrättsliga sanktionsinstrument

<sup>102</sup> BJO Jääskeläinens beslut 20.12.2002, dnr 2235/4/00. Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002, ss. 225–227.

<sup>103</sup> Det har förekommit diskussioner och förslag om att inrätta ett justitieombudsmannaämbete i landskapet. Bland annat i Gibraltar har det inrättats ett justitieombudsmannaämbete. I likhet med landskapet utövar Gibraltar självstyre på ett antal rättsområden. Ämbetet inrättades genom Public Services Ombudsman Ordinance 1998 som trädde i kraft den 3 december 1998.

är utgångspunkten i gemenskapsrätten den att staten är ansvarig gentemot Europeiska unionen för alla inomstatliga försummelser av eller brott mot EG-rätt (om folkrätten och landskapet, se kapitel 6 ovan). Finland är som medlemsstat ansvarig gentemot Europeiska unionen även i det fall att det är landskapet som inte har uppfyllt sina gemenskapsrättsliga förpliktelser. Landskapet är inte direkt föremål för kommissionens kontroll av gemenskapsrättens efterlevnad och det är också staten Finland som blir ställd inför EG-domstolen fastän ärendet enbart skulle gälla landskapet.

EG-domstolen har hänvisat till detta samband mellan staters folkrättsliga och gemenskapsrättsliga ansvar genom att konstatera att "[d]et finns anledning att i detta hänseende påpeka [...] att en stat vars ansvar görs gällande vid överträdelse av en internationell förpliktelse enligt internationell rätt betraktas som en enhet, vare sig den överträdelse som är orsak till skadan kan tillskrivas den lagstiftande, den dömande eller den verkställande makten. Det måste i än högre grad förhålla sig på detta sätt i gemenskapens rättsordning, eftersom det åligger alla statens organ, inklusive den lagstiftande makten, att vid fullgörandet av sina uppgifter följa de normer som föreskrivs i gemenskapsrätten och i vilka enskildas förhållanden direkt kan regleras."<sup>104</sup>

Eftersom landskapet inte direkt är föremål för kommissionens övervakning av EG-rätten har landskapets ställning inom ramen för denna kontroll lösts på nationell nivå. Bestämmelser om landskapets ställning vid kommissionens övervakning av EG-rätten samt fördelningen av det nationella ansvar som kan resultera av landskapets bristfälliga eller oriktiga genomförande av EG-rätten finns i självstyrelselagens 9 kapitel.

### 9.8.2. Kontroll genom överträdelseförfarandet

Kommissionen kan påbörja s.k. överträdelseförfaranden mot medlemsstater enligt artikel 226 EGF då den anser att fördragets bestämmelser inte följs.<sup>105</sup> Förfarandet enligt artikel 226 EGF är indelat i ett administrativt och judiciellt skede. Kommissionen har fullständig handlingsfrihet att påbörja ett förfarande och kan när som helst avbryta förfarandet.<sup>106</sup> Kommissionen brukar ofta vända sig informellt till medlemsstaten för att erhålla information innan kommissionen gör sin bedömning om ett formellt förfarande skall öppnas.

Det formella förfarandet påbörjas genom att kommissionen skickar en s.k. officiell anmärkning (alternativt formell underrättelse) till medlemsstaten. I den

<sup>104</sup> Joined Cases C-46/93 & C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III* [1996] ECR I-1029; [1996] 1 C.M.L.R. 889, p. 34.

<sup>105</sup> För en översikt av hur inomstatliga enheter deltar i överträdelseförfarandet i olika medlemsstater, se Gil Ibanez 1998, *passim*.

<sup>106</sup> Bernitz & Kjellgren 2002, s. 134 f.

uppmanas medlemsstaten att inkomma med synpunkter. Om kommissionen inte är tillfredsställd med svaret skickas ett motiverat yttrande till medlemsstaten. Det motiverade yttrandet avslutar det administrativa förfarandet och om medlemsstaten inte rättar sig efter det motiverade yttrandet kan kommissionen vända sig till EG-domstolen.

Många av kommissionens förfaranden påbörjas efter klagomål från enskilda personer i medlemsstaterna.<sup>107</sup> Kommissionen kan också ha gjort egna förfrågningar till exempel på basis av tidningsartiklar eller för att en av Europaparlamentets ledamöter har påpekat ett möjligt fördragsbrott.<sup>108</sup> Nästan alla de överträdelseförfaranden som påbörjats mot Finland på grund av genomförandet av gemenskapsrätt i landskapet beror på att landskapsregeringen inte inom utsatt tid har inkommit till kommissionen med en slutlig notifiering gällande hur landskapet Åland har genomfört ett direktiv. Det har även förekommit att kommissionen har påbörjat en talan mot Finland enligt artikel 226 EGF på grund av att landskapslagstiftning inte antogs i tid.<sup>109</sup>

I Sjl 59c § fastställs hur landskapsregeringen deltar vid beredningen av Finlands ställningstaganden när det är fråga om fördragsbrott som gäller landskapet (se avsnitt 6.5. ovan). Landskapsregeringen bereder tillsammans med riksmyndigheterna innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av kommissionen angående brister vid fullgörandet av medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet. Samma princip gäller för Finlands ställningstaganden som i ett sådant ärende framförs vid EG-domstolen. I praktiken gör utrikesministeriet upp Finlands ställningstagande efter att ha hört ministerierna och landskapsregeringen. Riktlinjerna för Finlands ställningstagande fastställs i sista hand av statsrådets EU-ministerutskott, d.v.s. Finlands regering fastställer även i sista hand de av Finlands ställningstaganden som gäller landskapet. När svar och ställningstaganden bereds skall man fästa särskild uppmärksamhet även vid landskapets rätt att försvara sig.<sup>110</sup> I allmänhet bör det framgå av Finlands ställningstaganden på vilken grund landskapsregeringen anser att landskapslagstiftningen är förenlig med EG-rätten, även om riksmyndigheterna skulle ha samma uppfattning som kommissionen om tolkningen av gemenskapsrätten.

<sup>107</sup> Kommissionens förfarande gällande värfågeljakten på Åland och dess förenlighet med direktiv 79/409/EEG har sitt ursprung i enskilda klagomål. Kommissionen förde ärendet till EG-domstolen år 2003. Se mål C-344/03, *Kommissionen mot Finland*.

<sup>108</sup> Kommissionen påbörjade ett förfarande om landskapets tobakslagstiftning med anledning av en finsk ledamots fråga till kommissionen. Skriftlig fråga E-1708/01 från Heidi Hautala (Verts/ALE) till kommissionen (14 juni 2001): Snusförsäljning och snusframställning på Åland.

<sup>109</sup> Mål C-119/01, *Kommissionen mot Finland*. Målet avskrevs senare efter att kommissionen drog tillbaka sin talan. Detta skedde efter att landskapet gjorde en slutlig notifiering av det s.k. IPPC-direktivet. Se också mål C-292/03, *Kommissionen mot Finland*, som gäller rikets och landskapets implementering av direktiv 2000/53/EG (skrotfordon).

<sup>110</sup> RP 18/2002, ss. 21–22.

### 9.8.3. Kontroll genom standardbelopp- och vitesförfarandet

I samband med Maastrichtfördraget infördes en ny artikel 228 EGF om föreläggandet av standardbelopp eller vite gentemot en medlemsstat. Bakgrunden till detta var att medlemsstaterna inte följde gemenskapsrätten i tillräcklig utsträckning och det fanns inte tillräckliga sanktioner att motverka detta. För att tillämpa artikel 228 EGF antog kommissionen två meddelanden där den lägger fram de kriterier den använder när kommissionen begär att domstolen skall ålägga penningssanktioner.<sup>111</sup> Artikel 228 EGF innehåller två typer av penningssanktioner, standardbelopp och vite. Kommissionen anser att vite är den lämpligaste sanktionen för att uppnå att medlemsstaten följer gemenskapsrätten. Kommissionen använder sig av en särskild ekvation då den räknar ut sitt förslag till ett vitesbelopp per dag.

EG-domstolen kan således förelägga en medlemsstat att betala ett standardbelopp eller ett vite, men detta förutsätter att staten inte följt en tidigare fällande dom enligt artikel 226 EGF. Om en sådan första fällande dom inte efterlevs kan kommissionen påbörja en ny procedur enligt artikel 228 EGF vilket innebär att kommissionen först sänder en s.k. formell underrättelse och sedan ett motiverat yttrande till staten. Efter detta kan kommissionen väcka talan där det yrkas på ett standardbelopp eller vite.

EG-domstolen är inte bunden av kommissionens förslag till standardbelopp eller vite, men av de fällande domar som EG-domstolen hittills fastställt enligt artikel 228 EGF framgår det att EG-domstolen i praktiken delar kommissionens resonemang om grunderna för hur beloppet skall räknas ut.<sup>112</sup>

I samband med EU-medlemskapet infördes inte särskilda bestämmelser i självstyrelselagen om hur ett eventuellt standardbelopp eller vite som orsakats av landskapet skall behandlas inom ramen för Finlands rättsordning. Denna fråga reglerades emellertid i den år 2004 ikraftträdde ändringen av självstyrelselagens 59d §. I regeringens proposition till ändringar i självstyrelselagen föreslogs inte uttryckliga bestämmelser om fördelningen av standardbelopp eller viten.<sup>113</sup> En dylik reglering ansågs inte heller absolut nödvändig med hänvisning till att landskapet enligt skadeståndsrättslig lagstiftning och skadeståndsrättsliga principer skulle vara skadeståndsskyldigt gentemot riket för de kostnader som föranleds av standardbe-

<sup>111</sup> Meddelandena har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. EGT nr C 242, 21.8.1996, ss. 6–8 och EGT nr C 063, 28.2.1997, ss. 2–4.

<sup>112</sup> Den första vitesdomen i mål C-387/97 gällde genomförandet av EU:s avfallsdirektiv i Chania på Kreta. Grekland dömdes att betala ett vite om 20000 euro för varje dag som löper utan att de åtgärder genomförs som krävs för att följa den tidigare fällande domen från 1992. Vitesbeloppet räknades från och med avkunnandet av vitesdomen från den 4 juli 2000 och fram till dess att Grekland har följt domen från 1992. Grekland betalade vitesbelopp för tidsperioden mellan den 4 juli 2000 och februari 2001 och den totala summan uppgick till 5,4 miljoner euro. EG-domstolens andra fällande vitesdom gavs den 25 november 2003 i mål C-278/01. Detta fall gällde Spaniens efterlevnad av det s.k. badvattendirektivet.

<sup>113</sup> RP 18/2002.

loppet eller vitet.<sup>114</sup> Riksdagens grundlagsutskott ansåg det emellertid vara sannolikt att landskapet inte har skadeståndsrättsligt ansvar gentemot staten för ett fel eller en brist i en landskapsförfattning.<sup>115</sup> Därför införde utskottet SjL 59d § om fördelningen av det nationella ansvaret i de fall statens gemenskapsrättsliga ansvar orsakas av en åtgärd eller försummelse från landskapets sida.

Enligt SjL 59d.1 § är huvudregeln den att landskapet är ansvarigt, till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen, för ett standardbelopp, ett vite eller något motsvarande penningbelopp som EG-domstolen har dömt finska staten att betala. Riket och landskapet kan jämka detta ansvarsbelopp enligt SjL 59d.4 §. Enligt grundlagsutskottet är det fullt acceptabelt att ansvarsbeloppet jämkas med hänsyn till landskapets ekonomiska bärkraft.<sup>116</sup> Efter riksdagsvalet 2003 vid behandlingen av den vilande ändringen av självstyrelselagen antog grundlagsutskottet ett specificerande betänkande om hur ansvarsbeloppet kan jämkas.<sup>117</sup> Jämkning kan komma i fråga om det är uppenbart att överträdelsen inte varit uppsåtlig utan till exempel berott på det kontrollförfarande som de åländska lagarna genomgår eller om ansvarsbeloppet är uppenbart oskäligt i relation till landskapets bärkraft. Bärkraften bestäms enligt landskapets storlek och ekonomi.

Om det uppstår en tvist om fördelningen av ansvarsbeloppet behandlas den som förvaltningstvistemål vid Ålands förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagens 12 kapitel (se avsnitt 9.3.4. ovan). Utöver att riket och landskapet kan jämka ansvarsbeloppet på egen hand kan jämkningsen också göras av förvaltningsdomstolen som då enligt grundlagsutskottet skall beakta landskapets bärkraft.<sup>118</sup>

#### 9.8.4. Särskilda former av direkt kontroll

Utöver kommissionens kontroll enligt artikel 226 EGF och möjligheten för EG-domstolen att förelägga monetära sanktioner enligt artikel 228 utövar kommissionen direkt kontroll även i vissa andra fall. Artiklarna 87 EGF och 88 EGF innehåller bestämmelser om statligt stöd. Kommissionen kan kräva att en medlemsstat återbetalar felaktigt genomförda statsstöd och med stöd av artikel 88 EGF kan kommissionen föra ett statsstödsärende till EG-domstolen utan att behöva använda det s.k. överträdelseförfarandet enligt artikel 226 EGF. I det s.k. Captive-ärendet ansåg kommissionen att Finland hade brutit mot statsstödsreglerna då 4a § kommunalskattelagen för landskapet Åland (37/1993) fastställde

<sup>114</sup> RP 18/2002, s. 8.

<sup>115</sup> GrUB 7/2002.

<sup>116</sup> GrUB 7/2002.

<sup>117</sup> GrUB 1/2003.

<sup>118</sup> GrUB 1/2003.

en lägre kommunalskatteprocent för vissa försäkringsaktiebolag i landskapet.<sup>119</sup> Ärendet fördes inte till EG-domstolen efter att Ålands lagting antog en landskapslag som upphävde nämnda bestämmelse i kommunalskattelagen.<sup>120</sup>

Kommissionen har även kontrollbefogenheter i samband med övervakandet av finansiella stöd (t.ex. jordbruksstöd eller strukturfondsmedel) från gemenskapens medel till medlemsstaterna. Medlemsstaten kan bli skyldig att återbetala medel till kommissionen om medel har använts i strid med villkoren eller om tillsynen varit bristfällig.<sup>121</sup>

Landskapets ansvar vid återkrav av medel från medlemsstaten, till den del förvaltningen eller övervakningen av de återbetalade medlen hörde till landskapet, regleras i SjL 59d §.

#### 9.8.5. Kommissionens kontroll av det åländska skatteundantaget

Det s.k. skatteundantaget som grundar sig på artikel 2 i Ålandsprotokollet är förknippat med ett särskilt övervakningsförfarande. Åland har en ställning som tredje land i förhållande till EG:s direktiv om indirekt beskattning och detta har möjliggjort en fortsatt skattefri försäljning i flyg- och färjetrafiken till och från landskapet (se avsnitt 6.5.1. ovan). Undantagets syfte är att bevara en livskraftig åländsk ekonomi men det får inte återverka negativt på unionsintressena eller unionens gemensamma politik. Syftet med skatteundantaget är inte att det skall bli ett medel med vars hjälp konkurrensen snedvrids på ett sätt som har återverkningar utanför landskapets territorium.<sup>122</sup> Under anslutningsförhandlingarna försäkrade man från den finländska regeringens sida att Finlands regering inte har för avsikt att skapa ett skatteparadis av Åland.

Enligt den s.k. säkerhetsklausulen i artikel 2 b) i Ålandsprotokollet skall kommissionen förelägga EU:s ministerråd ändamålsenliga förslag om kommissionen anser att det inte är motiverat att behålla de bestämmelser som undantar landskapet från EG:s direktiv om indirekt beskattning. Kommissionen har således givits en särskild övervakningsuppgift i förhållande till landskapets skatteundantag. Artikel 2 b) anger att skatteundantagets berättigande särskilt skall bedömas mot bakgrund av sund konkurrens och gemenskapens intäkter. Kommissionens befogenheter utsträcker sig enbart till att föreslå ändringar för ministerrådet. Ålandsprotokollet anger inte vilket förfarande som skall användas vid beslutsfattandet i ministerrådet, men förfarandet i artikel 308 EGF eller artikel 93 EGF torde av-

<sup>119</sup> 2002/937/EG: Kommissionens beslut av den 10 juli 2002 om den stödordning som Finland genomfört till förmån för captiveförsäkringsbolag i landskapet Åland. EGT L 329, 5.12.2002.

<sup>120</sup> Landskapslagen om upphävande av 4a § kommunalskattelagen för landskapet Åland (78/2002).

<sup>121</sup> I landskapslagstiftningen har återkrav från enskilda bl.a. reglerats i landskapslagen om återkrävande av stöd ur landskapets medel (46/1995).

<sup>122</sup> RP 135/1994, s. 122.

ses.<sup>123</sup> En sådan ändring skulle inte kunna medföra en ändring i själva Ålandsprotokollet, men med stöd av bestämmelsen i artikel 2 b) kunde man godkänna gemenskapsrättsakter som preciserar eller ändrar tillämpningsförutsättningarna för skatteundantaget.

## 9.9. INTERNATIONELL KONTROLL

### 9.9.1. Om den internationella kontrollens strukturer och självstyrelsen

Ovan framgick att Europeiska unionen utgör ett överstatligt samarbete och att EG-rätten har långtgående inomstatliga effekter (se avsnitt 6.5. ovan). I likhet med största delen av internationellt samarbete baserar sig även Europeiska unionen på internationella fördrag. Kontroll- och sanktionssystemen inom Europeiska unionen är dock i de allra flesta fall mycket mera utvecklade än i samband med övrigt traktatbaserat samarbete.

Folkkrätten utgick en lång tid från att enbart staterna hade tillgång till olika domstols- och kontrollorgan, t.ex. enbart stater och Förenta Nationernas organ har tillgång till Internationella domstolen. Det här innebär att varken landskapet eller enskilda skulle kunna vända sig till Internationella domstolen i samband med eventuella brott mot den folkrätt som ligger till grund för Ålands självstyrelse eller för Ålandsområdets militära status.<sup>124</sup> I anslutning till uppkomsten av Ålands internationellt garanterade ställning upptogs visserligen en bestämmelse i Ålandsöverenskommelsen om en kollektiv klagomöjlighet från landstinget till Nationernas förbunds råd:

“7. Nationernas Förbunds Råd skall vaka över ifrågavarande garantiers tillämpning. Finland skall till Rådet med sina egna anmärkningar överlämna alla klagomål eller framställningar från Ålands landsting beträffande ovannämnda garantiers tillämpning, och Rådet äger, i händelse frågan skulle vara av rättslig natur, rådfråga den fasta mellanfolkliga domstolen.”

Denna punkt i Ålandsöverenskommelsen infördes i den så kallade garantilagen genom en bestämmelse i 6 § som specificerade mekanismen för klagomöjligheten på följande sätt: “I händelse av Ålands landsting anförs klagomål eller anmärkning i anledning av tillämpningen av stadgandena i denna lag, överlämnar republikens regering desamma, med biläggande av egna anmärkningar, Folkens förbunds råd, på det att förbundsrådet må kunna övervaka tillämpningen av sagda stadganden och, om saken till sin natur är av rättslig beskaffenhet, införskaffa utlåtande av

<sup>123</sup> RP 135/1994, s. 122. Se även “EU:s behörighet och Åland” och utredningsman Niilo Jääskinens slutsatser i Jääskin 2003, ss. 21–23.

<sup>124</sup> Se även Hannikainen 2004, ss. 90–93.

permanent internationella domstolen.”<sup>125</sup> Inget sådant klagomål framfördes av ålänningarnas representativa organ under den tid den internationella mekanismen existerade.<sup>126</sup> Mekanismen förföll på det internationella planet genom att Nationernas Förbund upplöstes till följd av händelserna under andra världskriget och genom att dess efterträdare, Förenta Nationerna, inte var intresserat av att upprätthålla dylika mekanismer. Inomstatligt avskaffades mekanismen genom ikraftträdandet av 1951 års självstyrelselag, som inte innehöll bestämmelser om klagomekanismen, dels p.g.a. att den internationella dimensionen av densamma förfallit, dels p.g.a. att Sovjetunionen motsatte sig införandet av dylika klagomöjligheter i självstyrelselagstiftningen.<sup>127</sup>

De typer av övervakning som internationella fördrag inrättar behöver dock inte nödvändigtvis bestå av domstolsövervakning. I vissa fördrag har till exempel inrättats krav på periodisk statsrapportering eller införts olika typer av inspektioner på fördragsparternas territorium.<sup>128</sup>

Här är främst den internationella kontroll som föranleds av individuella klagomål till ett internationellt organ av intresse. I princip utgör nämligen den typen av internationell kontroll ett komplement för enskilda i landskapet till de inomstatliga kontrollformer som har redogjorts för ovan i detta kapitel. I likhet med kontrollen av gemenskapsrättens efterlevnad utgår denna internationella kontroll från att staten är folkrättsligt ansvarig för att landskapet efterlever de fördrag som Finland är part i.

Fallet *Montijo* är ett av de tidigaste exemplen på en folkrättslig hänvisning till att en stat inte kan avsvära sig sitt folkrättsliga ansvar genom en hänvisning till att en inomstatlig enhet har förorsakat folkrättsbrottet. I fallet förkastade förlikningsdomaren det kolombianska argumentet om att den federala staten inte var ansvarig för delstaten Panamas åtgärder.<sup>129</sup>

Den effektivaste internationella kontrollmekanismen som enskilda personer kan utnyttja har införts i samband med skyddet av de mänskliga rättigheterna. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (EMRK) har upprättat ett europeiskt kontrollsystem förknippat med enskilda klagomål till Europeiska människorättsdomstolen i Strasbourg (se avsnitt 9.9.2. nedan). Ett fakultativt tilläggsprotokoll till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) har på en global nivå upprättat en möjlighet för enskilda att vända

<sup>125</sup> Se även Erich 1924, s. 149 f.

<sup>126</sup> Se dock det ovan refererade fallet *Interpretation of the Statute of Memel Territory*, Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B-Fasc. No. 50, som kan anses ge fingervisning om vilka typer av ärenden som kunde ha varit möjliga vid eventuell användning av klagomöjligheten och hur den fasta mellanfolkliga domstolen kanske hade förhållit sig till klagomål från Åland.

<sup>127</sup> Se Hannikainen 2004, s. 26 och Modeen 1973, s. 76 f.

<sup>128</sup> Cassese 2001, ss. 227–228.

<sup>129</sup> Arbitral award of 26 July 1875, *United States v. Colombia*, Recueil des Arbitrages Internationaux (1954), III, 674.

sig till kommittén för de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 9.9.3. nedan).<sup>130</sup> Klagomekanismerna kan inte användas för att åberopa kollektiva rättigheter, såsom rätten till självbestämmande.

De rättigheter som ingår i dessa två fördrag tillämpas inte enbart i de internationella organ som enskilda kan vända sig till utan de tillämpas även inom ramen för den inomstatliga rättsordningen i Finland. Detta medför att rättigheterna som ingår i fördragen binder myndigheter i landskapet och enskilda i landskapet kan hänvisa till dessa rättigheter inför den nationella domstolsorganisationen och i förhållande till myndigheter i landskapet.

### 9.9.2. Det europeiska människorättssystemet

Europeiska människorättskonventionen upprättar en internationell kontroll som innebär att enskilda vars rättigheter kränkts och som inte fått rättelse i hemlandet kan klaga till Europeiska människorättsdomstolen. Konventionens övervakningsmaskineri sköttes tidigare av två skilda organ, Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter och Europeiska människorättsdomstolen. År 1998 slogs dessa samman till en ny domstol som fortfarande kallas Europeiska människorättsdomstolen.<sup>131</sup>

Klagorätt enligt artikel 34 i konventionen tillkommer en person, en privat organisation eller en grupp av individer. Myndigheter och andra offentliga organ får inte klaga. Landskapets myndigheter eller kommunala myndigheter kan således inte vända sig till domstolen. Personkretsen för anförandet av klagomål till domstolen är begränsad till dem som påstår sig vara offer för en kränkning av en i konventionen tryggad rättighet, vilket även kan innefatta personer som är indirekt berörda av en kränkning.<sup>132</sup>

Kravet på att alla inhemska rättsmedel har uttömts är en mycket väsentlig avvisningsgrund gällande klagomål. Rättsmedlen skall uttömmas på det sätt som föreskrivs i inhemsk rätt och den fråga som klagomålet gäller måste ha åberopats inför tillgängliga inhemska rättsinstanser (se avsnitt 9.2. och 9.3. ovan). Med detta avses att de ordinarie rättsmedlen, dvs. besvärsmöjligheterna, har uttömts. I allmänhet förutsätts inte att även extraordinära rättsmedel har uttömts och inte heller att JO eller JK har prövat ärendet.<sup>133</sup> Dessutom bör klagomålet anhängiggöras inom en tidsfrist om sex månader efter att de inhemska rättsmedlen uttömts. I

<sup>130</sup> Fakultativt protokoll till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Fördr.S. 8/1976, ss. 57–61.

<sup>131</sup> Finland har ratificerat tilläggsprotokoll 11 som genomför denna sammanslagning. L 22.12.1995/768 och F 23.10.1998/769, FördrS 86. Domstolen består av en domare från varje konventionsstat.

<sup>132</sup> Om EMRK, se t.ex. Danelius 2002, s. 27.

<sup>133</sup> Se t.ex. mål 3788/68 *X. mot Sverige* vid Europeiska människorättskommissionen, Yearbook of the European Convention on Human Rights, vol. 13, ss. 561–562, 580–584. Se även Danelius 2002, s. 30.

praktiken förekommer ofta att klagomål avvisas eftersom klagomålet inte avser kränkning av en sådan rättighet som är garanterad i konventionen. Europeiska människorättsdomstolen prövar inte anonyma klagomål.

Parterna i ett mål vid Europeiska människorättsdomstolen kan förlikas och till följd av förlikning avskriver domstolen målet. I en dom gör domstolen en bedömning av om konventionen överträts eller inte. En stat som är svarande i ett mål vid domstolen är bunden av att rätta sig efter domstolens slutgiltiga dom, men en fällande dom ändrar inte det ursprungliga beslut som föranlett partens klagomål. Europeiska människorättsdomstolen kan dock döma ut skadestånd till klaganden och en fällande dom kan medföra att staten ändrar sin lagstiftning. Det är därmed också möjligt att landskapet kan se sig tvunget att ändra sin lagstiftning med anledning av en dom.

Med avseende på Ålands språkliga särställning är det intressant att notera att Europeiska människorättsdomstolen i ett fall beträffande Belgien har tolkat förhållandet mellan förbudet mot diskriminering p.g.a. språk och rätten till utbildning. Domstolen ansåg då med minsta möjliga majoritet att det inte strider mot konventionen att i strid med föräldrarnas önskemål bestämma undervisningsspråket i skolorna i enlighet med regionprincipen (se avsnitt 2.2.4. och 6.6. ovan).<sup>134</sup>

### 9.9.3. Förenta Nationernas människorättsmekanism

Inom ramen för Förenta Nationerna har ingåtts ett antal fördrag gällande mänskliga rättigheter. FN:s generalförsamling antog 1966 konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Tillsammans med MP-konventionen antogs även ett fakultativt protokoll om individuell klagorätt. Konventionen avser de klassiska mänskliga rättigheterna som kännetecknas av att staterna skall avstå från att kränka enskildas medborgerliga och politiska rättigheter, men konventionen innehåller också en förpliktelse att vidta åtgärder för att förverkliga rättigheterna i konventionen. Konventionen har inkorporerats i Finland genom rikslag år 1976 och det fakultativa protokollet har också godkänts av Finland.<sup>135</sup>

Parallellt med denna konvention antogs konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Finland är även part i denna konvention.<sup>136</sup> Kon-

<sup>134</sup> *The Belgian Linguistics Case*, judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, s. 26.

<sup>135</sup> L om godkännande av vissa bestämmelser i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FFS 107/1975) samt F om ikraftbringande av konventionen (FFS 108/1976). Landstingets bifall inhämtades inte. Artikel 50 i konventionen kan sägas ha en viss anknytning till Åland eftersom artikeln förutsätter att bestämmelserna i konventionen utan begränsning eller undantag av något slag skall utsträckas till alla delar av förbundsstaten. Ett likadant krav ingår i artikel 50 i det fakultativa protokollet. Detta skulle antagligen ha uteslutit territoriella undantag med avseende på Åland.

<sup>136</sup> F om bringande i kraft av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FFS 106/1976).



ventionen är inte för närvarande förknippad med en möjlighet till framställningar från enskilda personer.

MP-konventionen övervakas av en kommitté för de mänskliga rättigheterna som består av aderton medlemmar. Denna kommitté behandlar både statsrapporter och framställningar från enskilda personer. Förfarandet med framställningar från enskilda kan sägas vara det effektivaste system för klagomål gällande mänskliga rättigheter på global nivå. Enligt det fakultativa protokollet erkänner den stat som godkänt protokollet kommitténs behörighet att mottaga och pröva framställningar från enskilda personer som påstår sig ha utsatts för kränkning av någon av rättigheterna i konventionen.

Med Europeiska människorättskonventionen som förebild får klagande som påstår sig ha utsatts för kränkning av rättigheter i konventionen göra skriftliga framställningar till kommittén för prövning. Detta förutsätter att alla tillgängliga inhemska rättsmedel har uttömts. Kommittén prövar inte en framställning om samma ärende är föremål för internationell undersökning eller reglering i annan form. Det är dock möjligt att en klagande först vänder sig till Europeiska människorättsdomstolen i Strasbourg för att efter prövning av frågan där göra en framställning till människorättskommittén.

Enligt artikel 4.4 i det fakultativa protokollet skall kommittén framföra sina synpunkter till vederbörande stat och klagande. Kommitténs synpunkter är utformade som domstolsavgöranden men de är inte rättsligt bindande. Kommittén kan begära att en stat till exempel betalar ersättning till en klagande vars rättigheter kommittén anser att staten har kränkt.

En del av kommitténs fall har handlat om tolkningen av artikel 27 i konventionen som upprättar ett visst minoritetsskydd. De som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin religion eller att använda sitt språk. I fallet *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada* ansåg en majoritet av kommitténs medlemmar att de engelsktalande i Kanada, som är i majoritet på hela det kanadensiska territoriet, inte kunde definieras som en minoritet ens då de utgjorde en minoritet i provinsen Quebec (se avsnitt 2.2.4. ovan).<sup>137</sup> Kommittén ansåg att artikel 27 hänvisar till minoriteter i stater och inte till minoriteter i provinser.

<sup>137</sup> UN Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 och 385/1989/Rev. 1 (den 31 mars 1993).

## 10. TEORETISKA SYNPUNKTER: NORMHIERARKI, RÄTTSKÄLLOR OCH NORMPRÖVNING<sup>1</sup>

### 10.1. NORMERNAS HIERARKI PÅ ÅLAND

#### 10.1.1. Grundlagsnivån

Landskapet Åland framstår med stöd av grundlagen som en inom vissa områden verksam separat rättsordning som har en mycket väl tryggad ställning inom ramen för den finländska statsförfattningen. Kännetecknande för en rättsordning är en strävan att upprätta en hierarki mellan de olika normativa nivåerna som bidrar till att upprätthålla en inre koherens och enhetlighet inom rättsordningen. Den för Åland gällande statsförfattningsrättsliga lagstiftningen tillför emellertid Finlands konstitutionella ordning olika asymmetriska inslag som kan framstå som svårhanterliga när både den åländska och finländska rättsordningen skall tillämpas parallellt.

Eftersom utgångspunkten för Ålands rättsordning finns i Finlands statsförfattning, är det där som utgångspunkten för normhierarkin skall sökas. Inom rikets rättsordning utgörs normhierarkin i princip av följande normnivåer i fallande ordning: grundlag, lag, förordning (RPF, SRF, MinF), annan föreskrift. Att grundlagen står överst beror bl.a. på GL 106 § om grundlagens företräde framom vanlig lag. Denna bestämmelse ger domstolar en möjlighet att vid tillämpning av en lagbestämmelse i enskilt fall och under vissa förutsättningar konstatera att lagbestämmelsen är uppenbart grundlagsstridig.<sup>2</sup> I en sådan situation kan domstolen låta bli att tillämpa bestämmelsen i lag och ge företräde åt grundlagsbestämmelsen. Normhierarkin kompletteras på ett betydelsefullt sätt genom GL 107 §, som innehåller en begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag om de strider mot grundlagen och lagen. Om nämligen en bestämmelse i en förordning eller i någon annan författning på lägre nivå

<sup>1</sup> I detta kapitel redogörs för teoretiska synpunkter som ansluter sig till normhierarki, rättskällor och normprövning i det åländska sammanhanget. Kapitlet är delvis av sammanfattande karaktär och upptar sådana temata till behandling som kanske redan tidigare i viss mån behandlats eller i varje fall tangerats. Kapitlets disposition gör undvikandet av en del dubbleringar och överlappningar svår.

<sup>2</sup> Bestämmelsen om grundlagens företräde enligt GL 106 § var tänkt att komma till användning endast relativt sällan, men det föreligger redan ett tillämpningsfall, nämligen HD 2004:26 (se avsnitt 10.5.1. nedan).

än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter. Därtill förutsätter GL 80 § att organ inom den verkställande makten (presidenten, statsrådet, ministerierna och lägre myndigheter) har ett förhållandevis explicit bemyndigande i lag för det fall att de utfärdar rättsnormer. Dessa bestämmelser förmedlar budskapet om att en lägre norm bör basera sig på en högre norm och att en lägre norm bör vara förenlig med en högre norm.

De så kallade undantagslagar som kan stiftas med stöd av GL 73.1 § och genom vilka lagstiftaren kan göra tidsmässigt och innehållsmässigt avgränsade undantag till grundlagens bokstav grumlar dock till denna i princip klara normhierarki. Trots att dylika undantagslagar godkänns i grundlagsstiftningsordning, uppfattas de enligt den finländska statsförfattningsteorin som vanliga lagar på den s.k. vanliga lagens normhierarkiska nivå och kan upphävas eller inskränkas i vanlig lagstiftningsordning. Motsvarande grumlighet introduceras även genom införlivning av folkrättsliga förbindelser i s.k. inskränkt grundlagsstiftningsordning enligt GL 95.2 §. På grund av att sedvanerätten inte upptar något större utrymme i Finlands rättsordning behöver inte dess ställning kommenteras desto utförligare.

Normhierarkin på Åland utgår således från grundlagen, men avviker från den reguljära ordningen i riket redan i GL 75 § genom hänvisningen till självstyrelselagen och framför allt till stiftandet av landskapslagar, kompletterad genom GL 120 § om Ålands självstyrelse. Grundlagen gäller på Åland, men endast till de delar som inte undantagits genom bestämmelser i självstyrelselagen (med tanke på lagstiftningsbehörigheten, se närmare avsnitt 10.1.2. nedan). Genom ändringar i grundlagen kunde man från riksdagens håll i teorin företa relativt långtgående justeringar i den åländska jurisdiktionen, inklusive landskapets lagstiftningsbehörighet, eftersom grundlagsändringar kan ske utan lagtingets bifall. Riksdagens möjligheter att genom formella grundlagsändringar inverka på Ålands självstyrelse begränsas dock i viss utsträckning genom Sjl 28.1 § som kräver lagtingets bifall för att en sådan ändring av grundlagen skall träda i kraft i landskapet som gäller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet. I teorin vore det alltså möjligt att genom detaljreglering av t.ex. grundrättigheterna i grundlagens 2. kapitel genomföra stora förändringar i den åländska rättsordningen.<sup>3</sup> Grundlagen

<sup>3</sup> En motsvarande möjlighet har dock kommenterats redan av Erich 1924, s. 99, där han framhåller att "då republikens lagstiftande organ tillagts uteslutande befogenhet att stifta och ändra grundlag, detta stadgande självfallet icke kan tolkas sålunda att riksdagen och presidenten kunde genom en ändring av 'allmän' grundlag, men utan ändring av SjälvstyrL, alltså utan landstingets medverkan, inskränka den rätt till egen lagstiftning och självstyrelse, som i kraft av självstyrelselagen tillkommer landskapet Åland". Tollet & Ugglä 1930, s. 39, ger uttryck för en likadan åsikt i anslutning till den ursprungliga självstyrelselagens 9.2 § 1 punkten på följande sätt: "Ifrågavarande stadgande kan självfallet icke tolkas så, att riksdagen och presidenten kunde genom en ändring av 'allmän' grundlag, men utan ändring av Ålandslagen, alltså utan landskapets medverkan, inskränka den rätt till lagstiftning och självstyrelse, som i kraft av självstyrelselagstiftningen tillkommer Åland." Lagutskottet diskuterade i sitt betänkande LuB 33/1970-71

kan således mot denna bakgrund uppfattas som en naturlig utgångspunkt för den åländska rättsordningen och normhierarkin.

Man kan anse att självstyrelselagen för Åland formellt sett "inte är en grundlag eftersom detta inte fastställs i lagen, trots att den har stiftats i och kan ändras endast i kvalificerad lagstiftningsordning".<sup>4</sup> Det samma gäller jordförvärvslagen för Åland. Det bör dock påpekas att dessa två lagar "till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som de förutsätter" på många sätt är "jämförbara med grundlag".<sup>5</sup> Mot denna bakgrund kunde man kanske tänka sig en konstruktion av typen *lex generalis* – *lex specialis* med avseende på förhållandet mellan grundlagen å ena sidan och självstyrelselagen och jordförvärvslagen å andra sidan. En sådan möjlighet antyds av det resonemang som grundlagsutskottet fört med avseende på Åland (se avsnitt 5.1.3. ovan).<sup>6</sup> En sådan tanke ingår också i regeringens proposition med förslag om 1991 års självstyrelselag, där det konstateras att 1951 års självstyrelselag har, i avsaknad av ett direkt uttalande om självstyrelselagens grundlagsstatus i själva lagen, "närmast ansetts ha en med grundlag jämförbar ställning".<sup>7</sup> När självstyrelselagen stiftades tog riksdagen dock uttryckligen avstånd från att benämna den en grundlag.

Självstyrelselagen för Åland är således inte en grundlag i formell mening. I sin proposition med förslag till självstyrelselag för Åland föreslog regeringen visserligen att självstyrelselagen skulle innehålla ett konstaterande om att självstyrelselagen gäller som grundlag. Syftet med bestämmelsen var enligt lagförslagens motiveringar att förtydliga självstyrelselagens ställning. Riksdagens grundlagsutskott föreslog att bestämmelsen skulle utgå, vilket också skedde. Enligt grundlagsutskottet fanns det tre skäl för att inte inta ett sådant stadgande i lagen: 1) det fanns inga skäl att utöka antalet grundlagar då planer fanns att övergå till en enhetlig grundlag för Finland, 2) självstyrelselagen innehåller en mängd stadganden som statsförfattningsteoretiskt inte hör hemma i en grundlag, 3) om självstyrelselagen antas som en grundlag skulle detta för vissa stadgandens vidkommande leda till oklarheter om i vilken bemärkelse termen grundlag har använts.<sup>8</sup>

behörighetsfördelningen till den delen som behörigheten gäller antagandet av förfaranderegler av konstitutionell karaktär: "Självstyrelselagen och lösningsrättslagen är visserligen rikslagar av grundlagsnatur och därutöver tillkomna med Landstingets bifall. Härav kunde man måhända dra den slutsatsen, att en ömsesidig förpliktelse skulle föreligga att bibehålla de formella förutsättningarna för ändring. Någon sådan förpliktelse kan dock knappast föreligga. Rikets till statsförfattningen hörande grundlag är uttryckligen undantagna landskapets bestämmande (Sjl 11 §) och landskapet är förbehållet lagstiftningen om Landstingets organisation och åligganden (Sjl 10 §). Det kan därför icke från någondera sidan resas invändningar mot ändring av procedurreglerna på den andra sidan." Hänvisningarna till självstyrelselagen avser här 1951 års självstyrelselag.

<sup>4</sup> RP 1/1998, s. 73.

<sup>5</sup> RP 1/1998, s. 127.

<sup>6</sup> En argumentation i denna riktning förs även i Bring 2002, s. 59.

<sup>7</sup> RP 73/1990, s. 96.

<sup>8</sup> GrUB 15/1990 rd.

Självstyrelselagen uppfattas dock inte heller som en sådan undantagslag som avses i GL 73.1 §. Lagar om s.k. begränsade undantag från grundlagen skall enligt GL 73.1 § stiftas i grundlagstiftningsordning. Även om sådana undantagslagar antas i grundlagstiftningsordning äger de ingen särskild beständighet. I författningshierarkin jämföras de med vanliga riksdagslagar. Undantagslagarna kan följaktligen upphävas i vanlig lagstiftningsordning. En undantagslag kan också ändras i vanlig lagstiftningsordning, såvida ändringen inte medför att det ursprungliga undantaget från grundlagen ökar.<sup>9</sup>

Självstyrelselagen för Åland äger i motsats till en undantagslag genom kravet på grundlagstiftningsordning och lagtingets bifall en särskild beständighet. Enligt Sjl 69 § 1 mom. kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Motsvarande bestämmelser ingår också i JfL 17 §. Med stöd av en tillräcklig majoritet kan riksdagen fritt ändra grundlagen, men inte ens en helt enig riksdag kan disponera över innehållet i självstyrelselagen och jordförvärvslagen.

Riksdagens grundlagsutskott uttalade sig år 2001 om förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen. Enligt grundlagsutskottet är självstyrelselagen för Åland jämförbar med grundlagen till följd av kravet på kvalificerad majoritet i självstyrelselagen. Jämförelsen får enligt grundlagsutskottet också stöd i GL 120 § om Ålands särställning som självstyrelseområde och i GL 75 § om speciallagar om Åland. Självstyrelselagen för Åland skulle vara jämförbar med grundlagen också med hänsyn till den uppgift grundlagsutskottet enligt GL 74 § har.<sup>10</sup>

Enligt riksdagens grundlagsutskott är självstyrelselagen och grundlagen således jämförbara. Jyränki företräder en motsvarande åsikt. Enligt honom finns det ingen grund för att hävda att självstyrelselagen och jordförvärvslagen i ett författningshierarkiskt avseende skulle stå på en lägre nivå än grundlagen. Självstyrelselagens och jordförvärvslagens existens faller enligt Jyränki endast delvis tillbaka på grundlagens revideringsstadganden; delvis faller den nämligen direkt tillbaka på revideringsstadgandena i den tidigare självstyrelse- och jordförvärvslagstiftningen. Den ordning i vilken självstyrelselagen och jordförvärvslagen kan ändras bestäms inte enbart av grundlagen samtidigt som grundlagen endast delvis bestämmer innehållet i självstyrelselagen och jordförvärvslagen. Självstyrelselagstiftningens existens kan visserligen i sista hand återföras på rikets

<sup>9</sup> Se RP 1/1998 samt GrUU 24/1994 och 21/1995.

<sup>10</sup> GrUU 36/2001 rd. I en avvikande mening till detta utlåtande anför rdm. Gunnar Jansson att självstyrelselagen inte är och inte heller bör vara en grundlag i Finland eftersom man inte kan tänka sig en ordning där ett politiskt organ skulle ha rätt och makt att auktoritativt bedöma självstyrelsens räckvidd, vilket enligt honom vore fallet enligt GL 74 § ifall självstyrelselagen skulle beaktas som vanlig grundlag.

grundlagstiftares kompetens med stöd av vilken den första självstyrelselagen stiftades, men denna självstyrelselag innehöll en begränsning som grundlagstiftaren själv gjorde till förmån för det dåvarande landstinget och som inte lagligen kan upphävas utan sådant bifall av lagtinget som avges genom kvalificerad majoritet. Genom självstyrelselagen och jordförvärvslagen begränsas således inte enbart rikets behörighet att stifta vanliga lagar som är i kraft på Åland, utan även rikets behörighet att utan Ålands lagtings samtycke anta grundlagsbestämmelser som innebär ingrepp i självstyrelsen.<sup>11</sup>

Frågan om självstyrelselagens och jordförvärvslagens förhållande till grundlagen behandlades inte i grundlagens förarbeten. Enligt Jyränki är syftet med GL 106 § att förstärka den författningshierarkiskt högre författningens i förhållande till lägre författningar.<sup>12</sup> Eftersom grundlagen, självstyrelselagen och jordförvärvslagen enligt Jyränkis uppfattning står på samma hierarkiska nivå, kan det enligt honom inte inom ramen för GL 106 § komma i fråga att en domstol skulle låta bli att tillämpa en bestämmelse i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen på den grund att den uppenbart skulle strida mot grundlagen. Förhållandet mellan grundlagen å ena sidan och självstyrelselagen och jordförvärvslagen å andra sidan måste enligt Jyränki avgöras utgående från *lex specialis*-regeln.<sup>13</sup> Jyränkis ståndpunkt är således att de självstyrelselagen och jordförvärvslagen ibland, enligt ovannämnda principer, åsidosätter grundlagen – de gör inte undantag från den.

Då självstyrelselagen och jordförvärvslagen utifrån det som ovan har framförts förefaller att stå på samma författningshierarkiska nivå är frågan på vilket sätt eventuella konflikter mellan dessa två och grundlagen skall lösas. Frågan gäller särskilt förhållandet mellan de bestämmelser i självstyrelselagen och jordförvärvslagen som inskränker sådana grundrättigheter som tryggas i grundlagen. Som utgångspunkt åtnjuter alla individer under finsk jurisdiktion grundlagens grundrättigheter, också ålänningarna. Förutom riksdagen ankommer det också på lagtinget att förverkliga och trygga grundlagens grundrättigheter, såvida de faller inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet. Å andra sidan innehåller självstyrelselagen och jordförvärvslagen, såsom tidigare noterats, bestämmelser som inte är förenliga med grundrättigheterna i grundlagens 2 kap., rätten för envar till likställighet inför lagen (6 §), rätten för finska medborgare att delta i val (14 §) och rätten till det egna språket och den egna kulturen (16 §).

Enligt Jyränki bör eventuella konflikter mellan självstyrelselagen och jordförvärvslagen å ena sidan och grundlagen å andra sidan lösas med utgångspunkt i regeln *lex specialis derogat legi generalis* (speciallag åsidosätter allmän lag). I de fall det genom självstyrelselagen eller jordförvärvslagen är mening

<sup>11</sup> Jyränki 2000, s. 22.

<sup>12</sup> Jyränki 2000, s. 51.

<sup>13</sup> Jyränki 2000, s. 52.

att begränsa grundlagen eller att göra avvikelser från den, åsidosätter en bestämmelse i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen de grundlagsbestämmelser som står i strid med den förra. På detta sätt åsidosätter enligt Jyränki bestämmelserna i SjL 4 kap. om landskapets behörighet GL 3 § och de andra bestämmelserna i Finlands grundlag som gäller lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten. Bestämmelsen i SjL 12 § om befrielse för landskapets invånare från skyldigheten att fullgöra vämplikt åsidosätter bestämmelsen i GL 127 § om skyldigheten att försvara landet. Självstyrelselagens bestämmelser om ämbetspråket, myndigheternas skriftväxlingsspråk, undervisningsspråk, kunskaper i finska, statsanställdas språkkunskaper samt om information och föreskrifter på svenska åsidosätter bestämmelserna i GL 17.2 § om medborgarnas rätt att använda finska och svenska hos myndigheterna och att få expedition på dessa språk samt om tillgodoseendet av den finsk- och svenskspråkiga befolknings behov enligt lika grunder etc. Detsamma gäller jordförvärvslagen. Bestämmelserna i jordförvärvslagen för Åland om begränsningarna av rätten att förvärva fast egendom på Åland åsidosätter bestämmelsen i GL 15.1 § om egendomsskydd, såvida det finns en konflikt mellan jordförvärvslagen och grundlagen.<sup>14</sup>

Syftet med kompetensfördelningen enligt självstyrelselagen är enligt Jyränki att bestämma i vilka frågor kompetensen utövas av landskapets organ och i vilka fall av riket. Syftet är inte att utesluta grundrättigheternas effekt. Grundrättigheterna har effekt också i landskapet om inte något annat följer av sådana bestämmelser i självstyrelselagen som är av grundrättighetsnatur. Landskapets självständiga utövning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet begränsas genom grundrättighetsbestämmelserna i rikets grundlag eller därmed jämförbara stadganden<sup>15</sup> till den del specialbestämmelserna i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen inte reglerar eller begränsar detta.

Trots detta är självstyrelselagen och jordförvärvslagen alltså i formellt hänseende inte grundlagar. Då dessa lagar varken är grundlagar eller undantagslagar bryter de den normlogiska enhetligheten. De kan således också anses vara författningar av *sui generis*-karaktär och upprätthålls åtminstone delvis till följd av Finlands internationella åtaganden. Möjligen kan man mot denna bakgrund placera den ursprungliga lagen om självstyrelse för Åland — och även de senare självstyrelselagarna — på en mellannivå mellan en vanlig lag (inklusive undantagslag) och en formell grundlag, även om motsatta åsikter presenterats ovan. Självstyrelselagen skulle då till sin karaktär vara en undantagslag men vara underkastad ett försvårat lagstiftningsförfarande som likväl inte förmår göra självstyrelselagen till en grundlag.

Normhierarkiskt betraktat kunde man alltså anse grundlagen utgöra den högsta nivån av den finländska normhierarkin och under denna nivå finns sedan

<sup>14</sup> Jyränki 2000, ss. 38–39.

<sup>15</sup> Stadganden som kan jämföras med grundrättigheter ingår bl.a. i GL 1.2 § och GL 2.3 §.

självstyrelselagen och jordförvärvslagen och den övriga lagstiftningen. Det är möjligt att mot denna bakgrund säga att självstyrelselagen och även jordförvärvslagen gröper ur grundlagen på hela sitt innehåll och fyller det tomma skalet till stora delar genom att återbörda en stor del av lagstiftningsbefogenheter åt Finlands riksdag i den behörighetsbestämning i självstyrelselagen som definierar vissa behörigheter som rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>16</sup>

### 10.1.2. Två möjliga utgångspunkter

Normhierarkin för Ålands rättsordnings del har alltså sin begynnelse i grundlagen men kunde i princip i sin helhet se ut på följande sätt (i fallande ordning): 1. grundlag, 2. självstyrelselag och jordförvärvslag, 3. landskapslag, 4. landskapsförordning, 5. annan föreskrift. Vid en närmare betraktelse blir bilden emellertid inte riktigt så entydig, utan man kunde i princip tänka sig åtminstone två, möjligen flera sätt att illustrera normhierarkin på Åland. De två möjligheterna kunde karakteriseras som den närapå formella jämställdheten och det materiella oberoendet.

Den närapå formella jämställdheten kan konstrueras med utgångspunkt i grundlagsutskottets uppfattning om dess möjligheter att utföra grundlagskontroll enligt GL 74 § med avseende på självstyrelselagen och i uppfattningen i förarbeten till grundlagen om att självstyrelselagen och jordförvärvslagen är jämförbara med grundlagar. Denna infallsvinkel placerar självstyrelselagen och jordförvärvslagen i ett slags *lex specialis*-förhållande till grundlagen, som uppfattas om *lex generalis*. Med avseende på prövning av lagars grundlagsenlighet skulle denna uppfattning kunna leda till att GL 74 § kommer till användning även i förhållande till självstyrelselagen åtminstone i det avseende som det är fråga om tolkning av rikets lagstiftningsbehörigheter med utgångspunkt i SjL 27 §.

Det materiella oberoendet kan i sin tur konstrueras så, att de allmänna undantagen med avseende på Åland som ingår i GL 75 § och GL 120 § lämnar grundlagen som den översta normhierarkiska nivån och etablerar en skild nivå under grundlagsnivån som en *sui generis*-nivå med självstyrelselagen och jordförvärvslagen. Det materiella oberoendet tar fasta bl.a. på den omständigheten att riksdagen vid stiftandet av den gällande självstyrelselagen uttryckligen tagit avstånd från möjligheten att stifta självstyrelselagen som grundlag. Denna uppfattning skulle för tolkningen av rikets och Ålands lagstiftningsbehörigheter understryka vikten av en symmetrisk tolkning inom ramen för självstyrelselagen

<sup>16</sup> Se även Bring 2002, s. 59, som med hänvisning till ett *lex generalis* – *lex specialis* – resonemang med avseende på förhållandet mellan Finlands grundlag å ena sidan och självstyrelselagen å andra sidan konstaterar, att "resonemanget indikerar att det snarast är självstyrelselagen som urholkar konstitutionen än tvärtom".

och framhäva högsta domstolens roll som tolkare av lagtingets respektive riksdagens lagstiftningsbehörighet.

Vilken utgångspunkt av dessa två man än väljer för normhierarkins del blir normhierarkin från och med självstyrelselagen nedåt likadan. Valet av utgångspunkt kunde dock inverka på tillämpningen av vissa statsförfattningsrättsliga bestämmelser på Åland. Det rättsliga förhållandet mellan självstyrelselagen och jordförvärvslagen å ena sidan och grundlagen och andra sidan är särskilt relevant i ljuset av det nya element som grundlagen införde i Finlands statsförfattningsrätt. Grundlagens 106 § lyder: "Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde." Detta är ett nytt stadgande. Före grundlagens ikraftträdande var den rådande uppfattningen att en domstol inte hade rätt att låta bli att tillämpa en lag – men nog en förordning – på den grund att den inte var förenlig med grundlag. Stadgandet i GL 106 § gäller samtliga domstolar, men inte förvaltningsmyndigheter. Genom förvaltningsbesvär kan givetvis också beslut av administrativa myndigheter komma att prövas av förvaltningsdomstol.<sup>17</sup>

Med tanke på en uppfattning om materiellt oberoende för den åländska normhierarkin kunde man anse grundlagen ge upphov till och utgöra utgångspunkten för självstyrelselagen, men möjligen på ett mera abstrakt plan, under förutsättning att GL 75 § och GL 120 § kan uppfattas som ett slags "generalundantag" som överlåter åt självstyrelselagen och jordförvärvslagen funktionen att bestämma, vilka normer i grundlagen det är som skall gälla på Åland. Därmed bestäms den följande normativa nivån av den helhet som självstyrelselagen bestämmer och som innehåller de grundlagsbestämmelser som inte åsidosätts av självstyrelselagen eller jordförvärvslagen. Uppfattningen om materiellt oberoende bestäms i princip med utgångspunkt i självstyrelselagens behörighetsfördelning, dvs. genom kombinationen av Sjl 18 § och Sjl 27 §. Den tredje nivån skulle därefter utgöras av sådana landskapslagar som antagits i den kvalificerade ordning om två tredjedelar av de i lagtinget avgivna rösterna som Sjl 69.2 § etablerar. Den fjärde nivån skulle utgöras av reguljära landskapslagar antagna med stöd av den lagstiftningsprocess som lagtingsordningen uppställer för vanliga landskapslagar. Den femte nivån skulle därefter utgöras av landskapsförordningar och den sjätte av andra lägre föreskrifter.

<sup>17</sup> Härvid kunde man kanske också helt enkelt tänka sig att GL 106 § inte är tillämplig i förhållande till landskapslagar eftersom de för Åland gällande grundförfattningslagen (självstyrelselagen och jordförvärvslagen) är författningslagar *sui generis*. Förhållandet mellan dessa grundförfattningslagar och den tidigare regeringsformen uppfattades nämligen som problemfritt på denna punkt. Avsikten med grundlagen eller med GL 106 § var knappast att göra förändringar i de etablerade rättsliga förhållandena mellan landskapet och riket. Tvärtom verkar avsikten ha varit att cementera det rådande förhållandet ytterligare genom stadgandet om Ålands självstyrelse i GL 120 §. Det är kanske inte heller helt oproblematiskt att ge sådan beslutanderätt om rikets (grundlag) och landskapets (landskapslag) förhållande till en domstol som inte självstyrelselagen förutser.

Inom ramen för uppfattningen om det materiella oberoendet blir den andra och tredje nivån intressanta. Sammantaget kan dessa två anses utgöra kärnan hos Ålands konstitution och utveckla en utgångspunkt för utövning av offentlig makt på Ålands område. Den andra nivån skulle då innehålla alla bestämmelser i självstyrelselagen och jordförvärvslagen samt de bestämmelser i grundlagen som inte åsidosätts av dessa två speciallagar. Av grundlagens bestämmelser skulle då gälla åtminstone 1.2 § (hänvisningen till Finlands konstitution är omfattande och kan i detta sammanhang omfatta även den åländska självstyrelsen), 2.3 §, 3.3 § 4 §, 5 §, 6–23 §§ (med de speciella undantag som Sjl 6–11 §§ och jordförvärvslagen inför i förhållande till GL 6 §, GL 14 §, GL 15 § och GL 18.1 §), 54–59 §§, 98–100 §§, 102–105 §§, 107–111 §§, 118 §, 121.1–3 §, 123 §, 124 §, 125 §, och 127 § (med det speciella undantag som Sjl 12 § etablerar med avseende på fullgörande av värnplikt för den som har hembygdsrätt).

Sådana grundlagsbestämmelser som *inte* skulle gälla inom den åländska normhierarkin utgörs inom ramen för det materiella oberoendet av 1.3 §, 2.1 §, 3.1 §, 3.2 §, 24 §, 26–53 §§, 60–74 §§, 76–97 §§, 114–116 §§, 119 §, 121.4 §, 122 §, 126 §, 128 § och 129 §.

För vissa bestämmelsers del kan det vara mera eller mindre svårt att fastställa huruvida de gäller eller inte gäller på Ålands område och inom ramen för landskapet Ålands jurisdiktion. Sådana är till exempel 1.1 §, 2.2 §, 25 §, 106 §, 112 §, 113 § och 117 §. Med tanke på GL 1.1 § kan det å ena sidan anses vara självklart att bestämmelsen skulle gälla på Åland i och med att Åland klart konstaterats vara en del av Finland, men å andra sidan är det inte klart vad bestämmelsen skulle tillföra den åländska normhierarkin, eftersom Åland inte har någon stor självständig roll i förhållandet mellan Finland och andra suveräna stater eller internationella organisationer. Den princip om deltagande och möjligheter till påverkan som ingår i GL 2.2 § är av en sådan karaktär att den gott kunde anses gälla även för Ålands del. Riksdagsvalen sker egentligen inte inom ramen för den rättsordning inom vilken den åländska normhierarkin existerar och på den grunden kunde bestämmelsen i GL 25 § kunna exkluderas, men samtidigt kan man peka på den faktiska rollen som kontaktlänk som det åländska riksdagsmandatet har mellan de två rättsordningarna. Det i GL 106 § reglerade företrädet för grundlagen är principiellt sett en mycket viktig bestämmelse och dess ställning påverkas åtminstone i någon mån av huruvida man väljer att närma sig den åländska normhierarkin från den närapå formella jämställdhetens håll eller från det materiella oberoendets håll. I detta sammanhang, då GL 106 § betraktas ur det materiella oberoendets perspektiv, talar individens rättsskydd och lagsystematiska hänsyn för att GL 106 § och grundlagens företräde skall ingå bland de bestämmelser som gäller inom Ålands konstitutionella helhet.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Se t.ex. RP 18/2002, s. 4, som verkar utgå ifrån att GL 106 § utan vidare gäller med avseende på landskapslagar.

Det finns dock omständigheter förknippade framför allt med tillkomstsättet av landskapslagstiftning (avsaknaden av grundlagsenlighetskontroll av den typ som utförs av grundlagsutskottet enligt GL 74 § och den ställning som framför allt grundlagsutskottets bedömningar ges genom förarbeten till grundlagen för tolkningen av GL 106 § samt den i grundlagens förarbeten uttalade teoretiska möjligheten att GL 106 § skulle kunna tillämpas även på sådan framför allt äldre lagstiftning som uppfattas som ett undantag till eller en avvikelse från grundlagen) och den speciella lagstiftningskontroll som Sjl 19 § upprättar som talar emot att GL 106 § utan vidare gäller på Åland. Denna fråga utreds närmare nedan (se avsnitt 10.5. nedan). Bestämmelserna om laglighetskontroll i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder i GL 112 § och presidentens straffrättsliga ansvar i GL 113 § kan i sig aktualiseras med avseende på ärenden som gäller Åland, och eftersom republikens president är ett organ inom det åländska konstitutionella systemet, kunde det vara motiverat att inkludera bestämmelserna bland de grundlagsbestämmelser som tillämpas på Åland. Även om JO och JK har behörighet att utöva laglighetskontroll med avseende på utövning av offentlig makt på Åland förefaller det dock som om GL 117 § mera hänförelse sig till rikets rättsordning och skulle därför inte ingå i den åländska konstitutionella helheten på den andra nivån.

Självstyrelselagens speciella antagnings- och ändringsbestämmelse i Sjl 69.1 § ger självstyrelselagen en förhöjd ställning. Självstyrelselagen kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, och eventuella avvikelser från självstyrelselagen bör också göras på detta sätt. De beslut som behövs för dylika åtgärder skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag, dvs. med stöd av GL 73 § med kvalificerad majoritet och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.<sup>19</sup> Genom ett förfarande av detta slag som försvårar antagandet av ändringar eftersträvar man att garantera en större beständighet åt självstyrelselagen och, genom JfL 17 §, även åt jordförvärvslagen.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ett praktiskt exempel på förfaringsättet i lagtinget ges av LuB 17/2002–2003, s. 7: "Med hänvisning till det ovan anförda föreslår utskottet, som konstaterar att lagtingets beslut i ärendet skall fattas i den ordning som 69 § 1 mom. självstyrelselagen förutsätter, att lagtinget för sin del godkänner förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland i den lydelsen förslaget har enligt riksdagens svar nr 246/2002 rd."

<sup>20</sup> Se även HDu 20.10.1971, som gällde antagande av landstingsordning för landskapet Åland och i vilken det föreskrevs kvalificerad majoritet för bifallsbeslutet i nuvarande lagtinget för Sjl och JfL. Trots att HD ansåg att man inom LO kunde för vissa landskapslagars del föreskriva kvalificerad majoritet, berättigade den dåvarande behörighetsfördelningen eller LO inte det åländska lagstiftningsorganet "att anta stadganden rörande den majoritet med vilken ifrågakvarande bifall skall givas". Enligt HD:s uppfattning skulle dåvarande Sjl 44.1 § och JfL 7 § förstås så, "att landstinget givit sitt bifall, då dess flertal omfattat denna mening, och att kravet på större än såsom denna regel gällande enkel majoritet hade förutsatt uttryckligt stadgande i självstyrelselagen och inlösningslagen. Emedan 55 § 1 mom. landstingsbeslutet således är i strid med förenämnda stadganden i självstyrelselagen och inlösningslagen, har landstinget på denna punkt överskridit sin lagstiftningsbehörighet." Bifallsbeslutet skall enligt gällande bestämmelser i självstyrelselagen och jordförvärvslagen tas med kvalificerad majoritet.

Om man till denna förhöjda nivå av beständighet lägger till den sedvane-  
rättsliga ställning som Ålandsarrangemanget fått i och med att Ålandsöverens-  
kommelsen betraktas som en internationell förpliktelse på folkrättslig nivå, kan  
man möjligen konstatera att självstyrelselagen och jordförvärvslagen uppvisar  
den högsta möjliga nivån av beständighet bland finska normer.<sup>21</sup> Denna höga  
nivå av beständighet borde emellertid inte sammanblandas med självstyrelse-  
lagens och jordförvärvslagens normhierarkiska ställning. Som lagar med upphöjd  
rang, vilka normalt i Finland brukar meddela främst institutionella föreskrifter,  
innehåller självstyrelselagen och jordförvärvslagen dock också en del sådana be-  
stämmelser som har en direkt verkan i förhållande till enskilda individer och  
som kan komma att tillämpas vid domstolar eller andra myndigheter. Sådana be-  
stämmelser utgörs t.ex. av Sjl 6 § om hembygdsrätt med stöd av lag och Sjl 9 §  
om deltagande i val och valbarhet. Dessutom bör det observeras att självstyrelse-  
lagen är en rikslag som har bindande verkan inte endast på Ålands område utan  
också i riket framför allt i förhållande till de olika riksmyndigheterna och stats-  
organen.

### 10.1.3. Avvikelse från självstyrelselag som en teoretisk möjlighet

Intressant är att det också är möjligt att tänka sig sådana avvikelser från självstyrelselagen som enligt den finländska statsförfattningsterminologin beskrivs med begreppet undantagslag. I självstyrelselagens sammanhang skulle en sådan lag vara en vanlig lag som stiftas i riksdagen och som innehåller en bestämmelse som bryter mot självstyrelselagens bokstav (sådana rikslagar har veterligen inte stiftats).<sup>22</sup> På grund av denna formella grundlagsstridighet hos lagförslaget i riksdagen sammanbunden med en önskan att trots detta anta lagen enligt det förfarande som beskrivs i Sjl 69.1 § som en avvikelse slås enligt den finländska

<sup>21</sup> I detta sammanhang bör man också komma ihåg att stiftandet av GL 75 § och GL 120 i deras ursprungliga utformning mot bakgrunden av att "regeringen vid behandlingen av ärendet också konstaterat att ett stadgande av denna art som förstärker de statsförfattningsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse behövs" och att "syftet med den föreslagna lagändringen är att förstärka garantierna för landskapssjälvstyrelsen i statsförfattningen". Se RP 138/1993, s. 3. Det var således fråga om skapandet av en generell förankring av självstyrelsen i den finska statsförfattningen. Om generell förankring i form av "general entrenchment", se Suksi 1998, ss. 156–158, 170–171.

<sup>22</sup> I regeringens proposition med förslag till bl.a. lotterilag (RP 197/1999) utgick grundlagsutskottet ifrån att anordnandet av lotterier är sådan verksamhet som i princip omfattas av den i GL 18.1 § tryggade näringsfriheten (GrUU 22/2001). Med avseende på lagstiftningsbehörighet konstaterade utskottet dock att landskapet Åland har rätt att med stöd av 18 § 22 punkten självstyrelselagen stifta lagar om näringsverksamhet på Åland. Anordnandet av lotterier ansågs av utskottet som sådan näringsverksamhet som avses i självstyrelselagen. Eftersom det förslag till bestämmelser som riksdagens förvaltningsutskott hade lagt fram (och som påförde en straffrättslig sanktion vid brott mot lagen) stod i strid med 18 § 22 punkten självstyrelselagen för Åland, framförde grundlagsutskottet som sin åsikt att "för att förslaget skall kunna genomföras måste det därför behandlas enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Där sägs att avvikelser från självstyrelselagen inte kan göras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Beslut skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag." Grundlagsutskottet var alltså av den åsikten att en undantagslag hade varit nödvändig för att skapa den reglering som förvaltningsutskottet föreslog.

statsförfattningsteorin ett hål i självstyrelselagens mur. Den undantagslag som stiftats på detta sätt får dock inte samma normativa ställning som självstyrelselagen, utan den stiftade avvikelsern förblir på den vanliga rikslagstiftningens normativa nivå. För normhierarkins del innebär denna möjlighet till avvikelse från självstyrelselagen att normhierarkin grumlas till på samma sätt som i riket.

En konsekvens av avvikelsemöjligheten är ytterligare att en avvikelse från självstyrelselagen kan upphävas eller minskas i den ordning som stadgas för stiftande av vanlig lag. Riksdagen fattar således sitt beslut om minskande eller upphävande av avvikelsern med enkel majoritet, men hur beslutet på Åland skulle fattas blir en tolkningsfråga. Det uttalas inget om upphävandet av avvikelsern i Sjl 69.1 §, och då är tre olika alternativ tänkbara. För det första kunde riksdagen ensam i vanlig lagstiftningsordning fatta ett sådant beslut. För det andra kunde man tänka sig att upphävandet eller minskningen av avvikelsern är ett sådant i Sjl 28.2 § avsett lagstiftningsbeslut som förutsätter att ett utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Lagen skulle då uppfattas som en lag som har särskild betydelse för landskapet. För det tredje kunde man tänka sig att lagen om upphävande eller minskning av avvikelsern bör följa samma symmetri som stiftandet så, att riksdagen och lagtinget fattar likalydande beslut med enkel majoritet. Det första alternativet verkar vara minst tilltalande i och med att riksdagen då ensam får kontroll och förfoganderätt över sådan lagstiftning där det kan finnas starka åländska intressen. Det andra alternativet är sådant som självstyrelselagen uttryckligen reglerar och vore att föredra av denna orsak. Det tredje alternativet känner självstyrelselagen inte till, förutom i det sammanhang då riksdagens lagstiftningskompetenser överförs med stöd av vanlig lag (se avsnitt 5.1.4. ovan), vilket inte avser att reglera återtagande av avvikelse. I ett allmänt perspektiv vore detta tredje alternativ att föredra på grund av att det garanterar samma påverkningsmöjlighet åt Åland som vid antagandet av avvikelsern. Utan uttryckligt stöd i självstyrelselagen för det tredje alternativet förefaller det dock vara säkrast att välja det andra alternativet.

Inom ramen för denna normhierarkiska nivå kan man ytterligare diskutera en kategori lagar, nämligen sådana lagar antagna av riksdagen som avser överföring av lagstiftningsbehörighet med stöd av Sjl 29 §. Eftersom denna enkla överföringsmetod sker inom ramen för självstyrelselagen, är det uppenbarligen fråga om lagstiftning som befinner sig under självstyrelselagens normhierarkiska nivå. När en sådan överföring skett, kan den överföra lagstiftningsbehörigheten dock ge upphov till stiftandet av åländsk lagstiftning, så att i det avseende antar eventuell överföringslagstiftning en mellanställning mellan självstyrelselagen och landskapslagstiftningen. Eftersom det dock är fråga om sådan av riksdagen antagen lagstiftning som inte direkt och som sådan inverkar på individens rättigheter och skyldigheter, blir denna överföringslagstiftning av mindre relevans för

lagtillämparen på domstols- eller myndighetsnivå och därmed av mindre intresse i ett normhierarkiskt perspektiv.

#### 10.1.4. Landskapslagar med speciell verkan

##### 10.1.4.1. Landskapslagar antagna i kvalificerad ordning om självstyrelsens konstitution

Följande lägre normhierarkiska nivå kan konstrueras med utgångspunkt i landskapslagar som antagits i kvalificerad ordning. Sådana landskapslagar har sitt ursprung i Sjl 69.2 § och i en uppfattning om något slags konstitutionell självbegränsning som lagtinget väljer att utöva.<sup>23</sup> Här är det redan klart fråga om utövning av den åländska lagstiftningsbehörigheten inom ramen för Sjl 18 §. Med utgångspunkt i Sjl 69.2 § är det intressant att notera att självstyrelselagen skapar en uttrycklig möjlighet att stifta landskapslagar med kvalificerad majoritet som därmed får en större politisk beständighet jämfört med vanliga landskapslagar stiftade med enkel majoritet. Självstyrelselagen stadgar om möjligheten att i landskapslag inta en bestämmelse om att beslut om antagande av landskapslag skall fattas av lagtinget med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom föreskrivs att en landskapslag där ett sådant stadgande ingår skall antas i samma ordning. Dyliga landskapslagar av konstitutionell karaktär utgörs av lagtingsordningen, landskapslagen om landskapsstyrelsen (42/1971),<sup>24</sup> landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (68/2003) och landskapslagen om vissa grunder för landskapets hushållning (22/1983).

Den landskapslag som utgör utgångspunkten för den konstitutionella självbegränsningen genom krav på kvalificerad majoritet är lagtingsordningen, som i LO 55.2 § föreskriver att det är möjligt att i landskapslag bestämma, att ändring och upphävande av samt avvikelse från lagen skall ske i den ordning som stadgas i LO 55.1 §, dvs. med en majoritet om två tredjedelar av de avgivna rösterna i tredje behandlingen. En sådan bestämmelse ingår för själva lagtingsordningens del i LO 74.4 §, enligt vilken lagtingsordningen inte kan ändras eller upphävas på annat sätt än i LO 55 § är stadgat och enligt vilken samma förfä-

<sup>23</sup> Ett motsvarande stadgande fanns till år 2000 i Jfl 17.2 §, men lagrummet upphävdes i samband med att hänvisningen till begreppet "förklaring" av denna lag och självstyrelselagen avskaffades. Lagrummets upphävning motiverades av grundlagsutskottet (GrUB 12/1998) med att lagrummet motsvarade bestämmelsen i Sjl 69.2 §. En separat hänvisning i jordförvärvslagen till att landskapslagar om jordförvärv kan stiftas genom kvalificerad majoritet upplevdes då förmodligen som onödig, eftersom en tillräcklig grund redan fanns i den egentliga självstyrelselagen.

<sup>24</sup> Denna lag godkändes ursprungligen genom enkel majoritet som en vanlig landskapslag, men hänvisningen till LO 55 § infogades genom en ändring (26/1973) samtidigt som ändringslagen godkändes i den ordning som LO 55 § föreskriver.

rande gäller också avvikelser från lagtingsordningen.<sup>25</sup> Lagtingsordningen har således gjort sig själv föremål för ett sådant försvarat ändringsförfarande som på engelska beskrivs med ordet *entrenchment*.<sup>26</sup> Med denna mekanism har man uppenbarligen avsett att ge lagtinget möjlighet att bestämma "att en landskapslag, som berör självstyrelsens konstitution, skall åtnjuta ett visst 'grundlagskydd'".<sup>27</sup>

Skapandet av ett krav på kvalificerad majoritet för konstitutionell landskapslagstiftning ansågs dock av HD stå i samklang med självstyrelselagen. Enligt HD:s utlåtande år 1971<sup>28</sup> ger lagtingsbeslutet lagtinget möjlighet "att inta liknande stadganden i landskapslag som berör självstyrelsens konstitution. Ett stadgande om kvalificerade pluralitet vid ändring, förklaring eller upphävande av eller avvikelse från landstingsordningen har intagits i landstingsbeslutet. Enligt [10 §] självstyrelselagen för Åland utfärdas närmare bestämmelser om landstingets organisation och åligganden genom landskapslag. Detta bemyndigande måste anses omfatta, förutom rätten att bestämma tillvägagångssättet vid landstingets arbete, även behörigheten att föreskriva kvalificerad majoritet vid utövandet av landstinget tillkommande lagstiftningsrätt." Konstitutionell självbegränsning är sålunda möjlig inom ramen för den åländska lagstiftningsbehörigheten.

Konstitutionell självbegränsning genom krav på kvalificerad majoritet för vissa landskapslagar har i viss utsträckning blivit en del av lagstiftningsverksamheten på Åland. Landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd innehåller en hänvisning till LO 55 § i ingressen och i lagens 19 §. Landskapslagen om landskapsstyrelsen upptar en hänvisning till LO 55 § i lagens 26.2 §. Utanför

<sup>25</sup> I lagtinget är det främst lagutskottets sak att ta ställning till lagstiftningsordningen när bestämmelser av konstitutionell karaktär ändras. Lagutskottet framförde sålunda i anslutning till behandling av det lagförslag som genom ändringar i lagtingsordningen utvidgade parlamentarismen (LuB nr 10/2002/2003, s. 3) att "(u)tskottet erinrar om att för antagande av de två första lagförslagen vid ärendets tredje behandling krävs två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna".

<sup>26</sup> Detta framgår även av ingressen till lagar som stiftas i denna ordning. Till exempel landskapslagen om ändring av lagtingsordningen för landskapet Åland (52/2003) konstaterar följande i sin ingress: "I enlighet med lagtingets beslut, tillkommet i den ordning 55 § lagtingsordningen för landskapet Åland föreskriver, upphävs (...)." Lagutskottets synpunkter på de i den senare av republikens president ogillade framställningen från landskapsstyrelsen ingående förslagen till kvalificerad majoritet för konstitutionell lagstiftning ingår i LuB 33/1970-71, ss. 3-4. Frågan om kvalificerad majoritet blev ett problem under lagstiftningskontrollen, och republikens president förordnade om att landstingsbeslutet skall förfalla p.g.a. att tillämpningen av LO 55.1 § på bifallsbeslut stod i strid med då gällande självstyrelselagens 44.1 § och den s.k. inlösningslagens 7 §, vilka föreskrev enkel majoritet, och då landstinget sålunda överskridit sin lagstiftningsbehörighet (se Ls. framst. 40/1971, ss. 3-4; HDu 20.11.1971). En minoritet inom HD hade dock kunnat godkänna att bestämmelser om bifallsbeslutens omröstningsregler specificeras i LO och att dylika beslut tas med kvalificerad majoritet om två tredjedelar. Hänvisning gjordes härvid till bestämmelserna i rikets statsförfattning, i vilken motsvarande bestämmelser ingick.

<sup>27</sup> Ls. framst. 27/1971 med förslag till landskapslag om Ålands landskapsstyrelse och till landskapslag om landskapets finansförvaltning. Enligt framställningen skulle inte den sistnämnda landskapslagen, finansförvaltningslagen, åtnjuta "grundlagskydd", vilket signalerar en medvetenhet inom lagstiftningsorganet om normhierarkiska överväganden vid stiftandet av landskapslag. Såsom lagutskottet anför i sitt betänkande LaUB 39/1970-71 kunde inte den kvalificerade ordningen inte användas ännu i detta skede då ändringarna till landstingsordningen med all sannolikhet inte hunnit träda i kraft.

<sup>28</sup> HDu 20.11.1971.

detta mera sedvanliga område för konstitutionell lagstiftning på Åland finns dessutom landskapslagen om vissa grunder för landskapets hushållning (22/1983) eller den så kallade nivågarantilagen, som innehåller en hänvisning till LO 55 § i ingressen och i lagens 4.2 §.<sup>29</sup>

Det intressanta med LO 55.2 § är att bestämmelsen inte endast gäller ändring och upphävande av lagtingsordningen, utan också avvikelser från denna. Det är således uppenbarligen möjligt att med stöd av lagtingsordningen även anta s.k. undantagslagar inom ramen för lagtingets lagstiftningsbehörighet, dvs. landskapslagar som bryter mot lagtingsordningens bokstav men som genom godkännande med två tredjedelars kvalificerade majoritet i tredje behandlingen slår ett hål i lagtingsordningens "mur" utan att för den skull erhålla samma förhöjda ställning som lagtingsordningen. Sådana undantagslagar med avvikelser till landskapets konstitutionella lagstiftning har dock veterligen inte antagits. Då en sådan undantagsmöjlighet existerar, förutsätter den implicit också en mekanism inom lagtinget genom vilken lagtinget känner igen och fångar upp de lagförslag som kan förutsätta att den i och för sig vanliga lagen stiftas som en avvikelse till lagtingsordningen eller någon annan lag på denna upphöjda nivå.<sup>30</sup> Någon sådan mekanism eller något sådant förfarande ingår emellertid inte i lagtingsordningen eller i lagtingets arbetsordning, utan behovet av stiftandet av en avvikelse borde kunna identifieras inom ramen för den normala lagstiftningsprocessen i lagtinget.<sup>31</sup> Mot bakgrunden av stiftandet av EU-

<sup>29</sup> Den version av nivågarantilagen som ingår i Ålands lagsamling saknar dock ingress, och av denna orsak kan det vara svårt att visuellt uppfatta nivågarantilagen som en del av den konstitutionella landskapslagstiftningen. LuB 9/1982-83 kommenterar nivågarantilagens konstitutionella ställning genom att säga att de i lagens 2 § avsedda förmånerna och skydden föreslås få ett särskilt skydd enligt bestämmelserna i 4 §, dvs. kvalificerad majoritet för ändring, upphävning eller avvikelse, temporär eller bestående. Lagutskottet framförde att även om "rätten till tilläggsstöd föreligger redan på grund av denna lag så kan ändå enligt 3 § i landskapslag utfärdas närmare bestämmelser som preciserar hur den åsyftade rätten till vissa förmåner och stöd skall förverkligas. Sådana lagstiftning, som ges antingen i nya lagar eller införs i befintliga lagar, kan dock inte på något sätt inskränka denna rätt, endast skapa kompletterande regler." Betänkandet innehöll således en tolkning av normhierarki som placerade nivågarantilagen bland den konstitutionella lagstiftningen och den eventuella tillämpningslagstiftningen bland den vanliga lagstiftningen. Lagutskottet konstaterade ytterligare att "[d]et skulle således inte vara möjligt att enbart genom ett budgetbeslut, ens om detta skulle omfattas av en kvalificerad majoritet, minska eller helt slopa av lagen omfattade förmåner och stöd". Utskottets konstaterande kan möjligen peka på det att skillnaden mellan stiftandet av lag och fastställandet av budget inte var kristallklar vid tidpunkten för antagandet av nivågarantilagen.

<sup>30</sup> En praktisk åtgärd för att befrämja igenkännandet av den åländska konstitutionella landskapslagstiftningen vore att förse de i Ålands lagsamling publicerade konstitutionella lagarna med den ingress som innehåller hänvisningen till LO 55. En sådan ingress finns nog t.ex. i början av den i Ålands författningssamling publicerade landskapslagen om vissa grunder för landskapets hushållning (22/1983), men ingressen saknas i den version av lagen som ingår i Ålands lagsamling 2000, s. 87, och som ingår i Ålands lagsamling 2004, s. 88.

<sup>31</sup> Lagutskottet förefaller ha antagit en sådan roll i ett tidigt skede, t.ex. vid ändring av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse med stöd av Ls. framst. 47/1972: "Det i förslaget införda kravet på kvalificerad majoritet för ändring av den aktuella landskapslagen omfattar utskottet. Såsom en följd därav bör i 55 § landstingsordningen föreskriven ordning iakttas vid landskapslagens antagande, vilket bör angivas i landskapslagens ingress." Detta omfattades av stora utskottet i StuB 11/1972-73. Även landskapsstyrelsen har påpekat behovet att anta en viss lagändring i den ordning som föreskrivs i LO 55 §. Se t.ex. Ls. framst. 15/1982-83, s. 2: "Enligt 74 § 4 mom. landstingsordningen skall vid ändringar av densamma iakttas det förfarande som enligt dess 55 § skall iakttas vid stiftande m.m. av lagar som rör 'självstyrelsens konstitution'. Härav följer att den ändring av landstingsordningen som nu föreslås fordrar 2/3



folkomröstningslagen torde man kunna konstatera att sådan identifiering och medvetenheten om avvikelsebestämmelsen kan vara bristfälliga. I annat fall hade EU-folkomröstningslagen stiftats med hänvisning till avvikelsemöjligheten. Även om landskapsstyrelsens framställning till folkomröstningslagen diskuterade lagstiftningsordningen, ställdes förslaget inte i förhållande till lagstiftningsordningen vare sig i materiellt eller förfarandemässigt avseende, och lagutskottet tog inte alls ställning till lagstiftningsordningen.<sup>32</sup> Den normkontroll som Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president utför med avseende på landskapslagstiftningen sträcker sig inte till en prövning av avvikelsebehovet (eller till den förfarandemässiga riktigheten hos stiftandet av lag) i och med att dessa organ utför normkontroll med utgångspunkt i självstyrelselagen, inte med utgångspunkt i landskapslagstiftningen. Deras lagstiftningskontroll är således av materiell karaktär och hänför sig uteslutande till SjöL 18 §.

Utöver dessa har lagtinget stiftat landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (63/1997). Denna lag har sin direkta utgångspunkt i självstyrelselagen genom SjöL 67.2 § och innehåller en hänvisning till denna bestämmelse i ingressen. Även om man naturligtvis kan inkludera denna lag bland den konstitutionella lagstiftning som Ålands lagting själv kan stifta och förfoga över, är den av något annan karaktär i jämförelse med de övriga konstitutionella landskapslagarna, vilka lagtinget kan välja att stifta med hänvisning till LO 55 § inom ramen för en uppfattning om konstitutionell självbegränsning. Den har ju en direkt koppling till de grundsatsen om rösträtt som ingår i Ålandsöverenskommelsen (se avsnitt 3.1. ovan).

Den åländska konstitutionella lagstiftningen har en viss "extern" verkan, dvs. juridiska konsekvenser i förhållande till individer framför allt med avseende på jordförvärv och rösträtt i kommunalval. I sådana fall tillämpas den på samma sätt och med samma kraft som en vanlig landskapslag.<sup>33</sup> En dylik direkt verkan på enskilda individer hos konstitutionell lagstiftning är en relativt ovanlig företeelse i ett finländskt sammanhang, där man främst reglerat de högsta statsorganen, deras inbördes förhållanden och maktbefogenheter genom statsförfattningsrättslig lagstiftning. I själva verket är det inte av någon större betydelse för den enskilda individen på vilken normhierarkiska nivå den i ett enskilt ärende tillämpade lagen befinner sig, dvs. om det är fråga om grundlagen, självstyrelselagen eller sådan åländsk landskapslagstiftning som är av konstitutionell karaktär. Däremot kan det vara av betydelse för lagtillämparen att veta i vilken normhierarkisk ställning olika lagbestämmelser befinner sig i förhållande till varandra.

majoritet. Den föreslagna lagen om tjänstledighet i vissa fall kan däremot antas med enkel majoritet, eftersom redan ett antagande av ändringen i landstingsordningen sakligt sett innebär ett godkännande av de avvikelser från landstingsordningen som för vissa tjänstemäns del föreslås i den förstnämnda lagen."

<sup>32</sup> Ls. framst. 44/1993-94, ss. 3-4, och LuB 19/1993-94.

<sup>33</sup> Detta kan anses utgöra utgångspunkten bl.a. med avseende på den så kallade nivågarantilagen, som enligt LuB 9/1982-83 skulle kunna skapa förpliktelser även utan kompletterande lagstiftning.

#### 10.1.4.2. Utnyttjandet av undantagsmöjlighet i vanlig lagstiftningsordning

Eftersom Ålands lagting har en möjlighet att anta avvikelser till Ålands interna konstitutionella lagstiftning, är det skäl att påpeka att lagtinget inte har någon uttrycklig möjlighet att anta sådana undantagslagar som skulle medge undantag till grundlagens, självstyrelselagens eller jordförvärvslagens bestämmelser. Riksdagen har vid stiftandet av lag som strider mot grundlagens bokstav egentligen tre olika alternativ till sitt förfogande, att anta lagen med det föreslagna innehåll som en undantagslag, att anta lagen i förändrad form så att den är förenlig med grundlagens bokstav eller att låta bli att anta lagen. Ett ytterligare fjärde alternativ som riksdagen i princip kunde välja är att ändra grundlagen så att den medger antagandet av den föreslagna vanliga lagen. Trots att lagtinget utövar en likadan lagstiftningsmakt inom sitt behörighetsområde som riksdagen så har lagtinget alltså inte någon med den i GL 73.1 § avsedda avvikelsemöjligheten jämförbar uttrycklig grund att anta avgränsade undantag från grundlagen. Vid stiftandet av en sådan lag som berör grundlagen, självstyrelselagen eller jordförvärvslagen har lagtinget normalt två alternativ för det fall att lagförslaget kan anses strida mot grundlagens bokstav, nämligen att anta lagen med förändrat innehåll så att lagen är förenlig med grundlagens bokstav eller att låta bli att anta lagen. I lagtinget finns ingen med grundlagsutskottet och GL 74 § jämförbar uttrycklig funktion att pröva landskapslagars grundlagsförenlighet (eller förenlighet med självstyrelselagen och jordförvärvslagen) i lagstiftningskedet, men lagtingets lagutskott har åtminstone i viss utsträckning påtagit sig en sådan roll.

Situationen är emellertid en annan när det gäller stiftandet av sådan landskapslagstiftning som redan stiftats i riket och som i riket lett till avvikelse från grundlagen. Lagtinget kan nämligen med stöd av den tolkningspraxis som utvecklats inom ramen för prövning av lagstiftningsbehörigheten utnyttja hålet i grundlagsmuren för att anta sådana avvikelser till grundlagsbestämmelser som inte sträcker sig över gränserna för avvikelsen och som gäller på Ålands område.

En första antydning i denna riktning kom i HDu 17.3.1955 som gällde landstingsbeslutet angående antagande av en landskapslag om fiske i landskapet Åland. I lagens 3 § ingick stadganden om rätt att fiska på annan tillhörigt vattenområde. "Medgivandet av dylik rätt innefattar en avvikelse från den av regeringsformen erkända grundsatsen om skydd för enskild äganderätt. I riket har emellertid i den ordning, som för antagande av grundlag är föreskrivet, den 28 september 1951 givits en lag om utvidgning av den allmänna fiskerätten, jämlikt vilken lag det är tillåtet att på vattenområde inom kommun idka mete samt fångst av siklöja, strömming och vassbuk med nät och på by tillhörande vattenområde på sätt, som föreskrives av fiskelag eller fiskevårdssammanslutning, allt slags husbehovs- och rekreativfiske, enligt vad därom i lag är särskilt stadgat. Detta innebär att även landstinget kan i landskapslag medgiva rätt till fiske i annans vatten i den utsträckning sagda rikslag angiver." Den åländska lagstiftaren kan alltså utnyttja ett sådant undantag till grundlagsbestämmelsen som redan öppnats

av rikets lagstiftare i grundlagsstiftningsordning. Eftersom den åländska fiskelagen i detta fall gav en vidsträcktare rätt att idka fiske än motsvarande rikslag, ansågs landskapslagen dock inskränka grundrättighetsskyddet i större omfattning än i riket. Därför kom HD till den slutsatsen att Ålands landsting överskridit sin lagstiftningsbehörighet och kommit in på rikets behörighet inom området för stiftande, ändring, förklaring och upphävande av samt avvikelser från rikets grundlag.

En klarare formulering av denna omständighet ingick i HDu 21.3.1966 angående landstingets beslut om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader. "Den i riket gällande lagen 27.11.1964 om kulturhistoriskt märkliga byggnader har, emedan stadgandena i dess 7 § 1 mom. ansågos begränsa det skydd äganderätten åtnjuter jämlikt 6 § regeringsformen, stiftats på sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver. På grund härav kan i landskapslag föreskrivas enahanda begränsningar och då landstingsbeslutet till motsvarande delar icke inskränker det skydd ägaren tillförsäkras i regeringsformen i vidare mån än i ifrågakvarande rikslag, giver landstingsbeslutet i detta avseende icke skäl till anmärkning ur kompetenssynpunkt."

Strödd praxis inom området härstammar alltså från HD-utlåtanden från 1950- och 1960-talet och utgår ur 1951 års självstyrelselag, men tankegången bekräftades med utgångspunkt i 1991 års självstyrelselag i anslutning till prövning av lagtingsbeslutet angående landskapslag om Ålands skogsvårdsförening i ett utlåtande av HD.<sup>34</sup> Vissa stadganden i lagtingsbeslutet gav enligt HD skogsvårdsföreningen en så stor prövningsrätt vid bestämmandet av storleken på skogsvårdsavgiften att grundlagsutskottet för motsvarande stadgandes del i rikets lag konstaterade att det gav upphov till att rikets lag måste stiftas i grundlagsstiftningsordning. För Ålands del skulle motsvarande reglering egentligen betyda att det blir fråga om en överskridning av lagstiftningsbehörigheten. "Jämlikt 27 § 1 punkten självstyrelselagen hör således innehållet i 12 § 3 mom. lagtingsbeslutet till rikets lagstiftningsbehörighet då den utgör en avvikelse till grundlag." Detta skulle i normala fall betyda leda till en rekommendation från HD:s håll till republikens president att låta lagtingsbeslutet förfalla åtminstone till denna del. I detta fall hade emellertid riksdagen redan öppnat ett hål i grundlagsmuren genom att stifta en undantagslag med avvikelse till grundlagen. "En sådan avvikelse till grundlag kan överföras till landskapet om den genomförs inom ett sådant regleringssystem som motsvaras av det system som genomförts i riket. Det är inte tänkbart att man genom en landskapslag i landskapet genomför en större avvikelse från grundlagen än vad som skett i riket." Lagtinget kan alltså genom en landskapslag antagen i vanlig lagstiftningsordning anta avvikelse till grundlag förutsatt att riksdagen först antagit en avvikelse.<sup>35</sup> Med avseende på skogsvårdsavgiften konstaterade HD att "regleringen av skogsvårdsavgiften i lagtingsbeslutet har genomförts på ett sätt som till de väsentliga delarna är lika med regleringen i rikslagen. Stadgandet i 12 § 3 mom. lagtingsbeslutet har därför enligt 19 § 3 mom. självstyrelselagen för vinnande av enhetlighet och överskådlighet kunnat upptas i lagtingsbeslutet." Den sista satsen verkar dock tyda på att lagtinget inte utnyttjat sin lagstiftningsbehörighet utan att avvikelsemöjligheten egentligen uppfattas ligga inom området för riksdagens lagstiftningsbehö-

<sup>34</sup> HDu 1441/16.7.2001.

<sup>35</sup> Motsvarande tankegång ingår i högsta domstolens utlåtande HDu 1339/22.6.2000, s. 5, angående lagtingsbeslutet om antagande av polislag för landskapet Åland. Där blev slutresultatet dock ett konstaterande av en behörighetsöverskridning, då rikets lag vid tidpunkten för givandet av utlåtandet inte ännu innehöll motsvarande ingrepp i personers grundläggande fri- och rättigheter.

rihet varifrån den med hänvisning till Sjl 19.3 § inhämtats till landskapslagen. På denna punkt är HD-utlåtandet något oklart.

Ett exempel på en dylik undantagslag antagen i vanlig lagstiftningsordning kunde utgöras av landskapslagen om tjänstekollektivavtal (22/1978), som gäller även de tjänstemän som är anställda vid åländska kommuner och som således skulle stå i konflikt med den i grundlagen garanterade kommunala självstyrelsen om inte motsvarande lagstiftning i riket, dvs. lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (FFS 669/1970), var antagen i grundlagsstiftningsordning.

Eftersom den gällande grundlagen utgår i GL 73.1 § ifrån att avvikelserna till grundlagen skall vara avgränsade, är det möjligt att även lagtingets verksamhet och landskapets gällande lagstiftning påverkas av undantagslagsinstitutet (se avsnitt 5.2.11. ovan). Med ett avgränsat undantag kan nämligen avses både en materiell avgränsning av undantagets område och en tidsmässig avgränsning av undantagets giltighet. Eftersom undantagslagstiftning borde undvikas kan rikslagstiftningen genomgå förändringar så att undantagets materiella område minskar eller så att en eventuell frist för ett tidsmässigt undantag utgår. I båda fallen kunde åländsk landskapslagstiftning påverkas.

#### 10.1.5. Vanliga landskapslagar

Den nästföljande normativa nivån efter den konstitutionella nivån inom normhierarkin (se avsnitt 10.1.4.1. ovan) utgörs av de reguljära landskapslagar som lagtinget har rätt att stifta med stöd av Sjl 17§ inom ramen för den behörighet som definieras i Sjl 18 § och som uppstår med stöd av LO 54 §. Det är denna normativa nivå som för individens del definierar vad som är rätt eller fel, på vilket sätt offentlig makt gentemot individen skall utövas och hur man skall bete sig i samhället. Med utgångspunkt i utövning av offentlig makt genom myndighetsbeslut eller domstolsbeslut uppställer denna normhierarkiska nivå den grund för utövning för offentlig makt som förutsätts av lagbundenhetsprincipen i GL 2.3 §. Lagbundenhetsprincipen förutsätter i detta sammanhang att all utövning av offentlig makt bygger på lag, dvs. på en sådan lag som formellt sett stiftats som lag. På Åland utgörs det formella lagbegreppets innehåll av landskapslagar stiftade av lagtinget. Vilket beslut man än fattar vid domstol eller förvaltningsmyndighet så bör det beslutet kunna motiveras med en direkt koppling till en bestämmelse antingen i en landskapslag eller i en riksdagslag.

Utöver lagstiftningsbeslut fattar lagtinget även andra beslut. De får dock inte några normativa konsekvenser för enskilda och tillämpas således inte av domstolar och förvaltningsmyndigheter på enskilda individer. Dylika andra beslut behöver därför inte tas i betraktande i ett normhierarkiskt hänseende. Däremot grumlans normhierarkin till i ett speciellt avseende av sådana överenskom-

melseförordningar som antagits med stöd av Sjl 32 § när Åland önskar frånträda den överenskommelse som tidigare ingåtts med riket. Om nämligen lagtinget i en sådan situation i vilken en överenskommelseförordning gäller antar en landskapslag som innebär ändring av överenskommelseförordningen och som sålunda avviker från överenskommelseförordningen så får landskapslagen enligt Sjl 32.2 § inte tillämpas så länge som överenskommelseförordningen är i kraft. Samtidigt är det naturligtvis så att en landskapslag kan tillämpas under uppsägningstiden till den delen som landskapslagen inte står i strid med överenskommelseförordningen. Normhierarkiskt sett betraktat ställer sig alltså överenskommelseförordningen under uppsägningstiden och tills överenskommelseförordningen upphävs eller ändrats i en överordnad ställning i förhållande till landskapslagen. I en sådan situation skall överenskommelseförordningen ges företräde framom landskapslagen.<sup>36</sup>

#### 10.1.6. Landskapsförordning

Stiftandet av landskapslag i kombination med Sjl 60.1 § betyder att den följande normhierarkiska nivån neråt utgörs av landskapsförordningar. Det enda instrument som landskapsregeringen har för att utfärda allmänt bindande rättsregler, normer, är alltså landskapsförordningen. Lägre regler med normativ verkan bör således alltid kläs i förordningsform (se avsnitt 7.3.2.1. ovan).

I ett normhierarkiskt avseende placeras landskapsförordningarna i en underställd position i förhållande till landskapslagarna genom bestämmelsen i Sjl 60.1 §, enligt vilken myndigheterna inte får tillämpa ett sådant stadgande i en landskapsförordning som står i strid med landskapslag eller i landskapet tillämplig rikslagstiftning. Det står således klart att domstolar och förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att utföra en viss typ av normkontroll i tillämpningssituationer, nämligen kontrollen av att en förordning som anses vara tillämplig med avseende på ett enskilt ärende och som på ett eller annat sätt påverkar avgörandet inte står i strid med lag. Om en lagstridighet upptäcks, skall förordningen lämnas obeaktad. Den lagstridighet som härvid kan aktualiseras kan vara av antingen materiell eller formell karaktär. I ett formellt avseende förutsätts av domstol och förvaltningsmyndighet att denne försäkras sig om att lagen faktiskt in-

<sup>36</sup> Därtill etablerar övergångsstadgandet i Sjl 71 § angående tidigare stadgandens giltighet ett besynnerligt förhållande mellan riksförordning och landskapslag för reglering av de behörighetsöverföringar som genomfördes med stöd av 1991 års självstyrelselag. När ett område som tidigare hört till landskapets behörighet och där landskapslag meddelade rättsregler överfördes till rikets behörighetsområde, kunde dylik gammal landskapslag fortfarande tillämpas inom landskapet, dock endast tills man genom en riksförordning upphävt landskapslagen. Här har självstyrelselagen genom en specifik bestämmelse ställt en riksförordning i överordnad ställning i förhållande till landskapslag. I och med att det är fråga om en reglering av övergång från äldre självstyrelselag till den nu gällande torde frågan i praktiken inte ha någon större betydelse och i varje fall torde den med tiden uppleva en kontinuerlig minskning.

nehåller ett bemyndigande för utfärdandet av landskapsförordning. I ett materiellt avseende är frågan en aning mera komplicerad i och med att Sjl 21.1 § kan, inom ramen för den strukturering av landskapsförordningarnas område som bestämmelsen föreskriver, gälla snart sagt vilken omständighet som helst. Med utgångspunkt i Sjl 21.1 §, andra satsen, kunde man dock tolka situationen som så att en landskapsförordning inte kan innehålla ursprunglig reglering av individens rättigheter och skyldigheter eller annat som hör till området för lag, utan sådana bestämmelser bör på ett relativt specifikt sätt regleras genom landskapslag. Innan den ändrade lydelsen av Sjl 21.1 § trädde i kraft den 1 juni 2004 ansågs denna begränsning av förordningsmakten gälla med avseende på landskapsförordningar med stöd av GL 80.1 §.<sup>37</sup>

Frågan aktualiserades när lagtinget den 12 maj 2003 fattade ett beslut om antagande av en landskapslag innehållande ändringar till landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård (se avsnitt 5.1.2.3.). Lagtingsbeslutet fattades alltså innan den nya lydelsen av Sjl 21.1 § trädde i kraft år 2004. I lagtingsbeslutets 2a § 3 punkten stadgades att med avvikelse från bestämmelsen i 10 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården kan även förmögenhet beaktas vid bestämmandet av betalningsförmågan enligt vad som närmare stadgas i landskapsförordning. Enligt HD var detta mot bakgrunden av GL 80 § en vag formulering som kunde bemyndiga landskapsstyrelsen att utfärda bestämmelser i förordning som kan innebära inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna eller reglera frågor som enligt grundlagen hör till området för lag.<sup>38</sup> En motsvarande delegering hade redan ingått i den gällande landskapslagens 2.2 § och det bemyndigandet hade utnyttjats så att det som man stadgat om i landskapsförordning är en avvikelse från en förordning som utfärdats med stöd av rikslagstiftning i riket. HD ansåg att i jämförelse med detta sätt skulle 2a § 3 punkten i lagtingsbeslutet medge en mera omfattande rätt att utfärda förordningar. "Delegeringen har inte begränsats till att gälla en anpassning av riksförordningen till landskapets behov. Bemyndigandet förefaller att gälla rättigheter som enligt grundlagen endast får regleras i lag. Bemyndigandet är därför alltför allmänt formulerat. Stadgandet fyller därmed inte grundlagens krav på ett delegeringsstadgande och utgör en kompetensöverskridning." Delegeringen kom här i konflikt med Sjl 27 § 1 punkten som hänför stiftande av grundlag och avvikelse från grundlag till rikets behörighet. Delegeringsstadgandet klassificerades i detta fall som en behörighetsöverskridning som föranledde HD att hos republikens president hemställa att stadgandet i 2a § 3 punkten i lagtingsbeslutet förordnas att förfalla. Ett motsvarande resultat kan noteras med avseende på lagtingsbeslutet angående landskapslagen om Ålands sjösäkerhetscentrum. Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande<sup>39</sup> att landskapsstyrelsen enligt lagtingsbeslutets 12 § kunde genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om verkställigheten och tillämpningen av den landskapslag be-

<sup>37</sup> Denna tolkning antas av högsta domstolen i utlåtandet HDu 0042/12.1.2001 angående lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, som nästan i sin helhet gäller frågan huruvida det är möjligt att genom landskapslag delegera normgivningsmakt till landskapsregeringen så att den genom landskapsförordning utfärdar närmare bestämmelser om ärenden som faller inom ramen för sådana rättigheter och skyldigheter för individen vilkas reglering på lagnivå förutsätts genom GL 80 §.

<sup>38</sup> HDu 2231/9.9.2003.

<sup>39</sup> HDu 0219/31.1.2003.

slutet gäller. "Bemyndigandet innehåller alltså inte några begränsningar i hurdana bestämmelser landskapsstyrelsen kan utfärda. Formuleringen av de övriga stadgandena i lagtingsbeslutet är i många avseenden av en påfallande öppen karaktär. Bemyndigandet i 12 § utesluter således inte att bestämmelser i förordningen skulle kunna hänföras till grunderna för individernas rättigheter och skyldigheter." På grund av att 12 § ansågs utgöra en avvikelse från grundlag och då avvikelser från grundlagen enligt SjL 27 § 1 punkten hör till rikets lagstiftningsbehörighet, ansåg HD stadgandet i lagtingsbeslutet utgöra en behörighetsöverskridning.

En liknande bedömning men med annan utgång ansluter sig till lagtingets beslut den 6 november 2002 om antagande av landskapslag om fritidsbåtar. Högsta domstolen anförde i sitt utlåtande med utgångspunkt i SjL 21.1 § att då bemyndigande har givits i landskapslag kan landskapsstyrelsen genom landskapsförordning stadga om landskapsförvaltningens organisation och verksamhet, om verkställighet och tillämpning av lag samt om andra angelägenheter som hör till landskapets behörighetsområde. "Enligt 80 § Finlands grundlag skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Stadgandet i 80 § grundlagen bör beaktas vid tillämpningen av 21 § självstyrelselagen." Trots att det alltså finns en delegeringsbestämmelse i SjL 21 § så inför GL 80 § vissa innehållsmässiga krav på möjligheten att genom landskapsförordning reglera olika omständigheter. "Fyller inte delegeringen av normgivningsmakten dessa krav föreligger en behörighetsöverskridning. Jämlikt 27 § 1 punkten självstyrelselagen hör stadganden som innebär avvikelse från grundlag till rikets behörighet." Felaktig delegering av normgivningsmakt uppfattas alltså av HD som ett ärende som gäller avvikelse från grundlag och som av den orsaken faller inom rikets lagstiftningsbehörighet. I det aktuella lagtingsbeslutet var det inte direkt fråga om individens rättigheter och skyldigheter, utan om fritidsbåtar och båtmotorer och om deras utrustning. Bemyndigandet att genom landskapsförordning bevilja vissa undantag till utrustning var begränsat till de fall som bestämmelsen avsåg. Eftersom en avsikt med lagen var att genomföra EG-direktivet 94/25/EG om tillnämning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar, kunde HD anse att bemyndigandet blev ytterligare begränsat genom direktivets utförliga reglering och att bemyndigandet därför inte torde kunna leda till bestämmelser i landskapsförordning som i sig inskränker på grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Därför ansåg HD att bemyndigandet till denna del uppfyller grundlagens krav och att det kunde intas i lagtingsbeslutet. Det fanns ett ytterligare bemyndigande i lagtingsbeslutet, nämligen att man enligt en bestämmelse i landskapslagen skulle genom landskapsförordning ange de typer av fritidsbåtar och marinmotorer på vilka bestämmelserna i lagens 3 kapitel inte skulle tillämpas. HD ansåg att formuleringen i bemyndigandet i sig var synnerligen vag, men godkände bemyndigandet med motivering att "eftersom lagrummet endast innebär ett bemyndigande att utesluta vissa typer av båtar och motorer från de krav, som uppställs i lagen, kan stadgandet inte ge någon behörighet att inskränka individernas grundläggande fri- och rättigheter." Ej heller i detta fall ansågs någon behörighetsöverskridning föreligga.

I behörighetskontrollen tillämpas således från och med 1 juni 2004 SjL 21.1 §, andra satsen, som i princip har med GL 80.1 § jämförbart innehåll (se avsnitt 5.2.1. ovan). Detta betyder att ärenden av de i lagrummet angivna slagen begränsar dels lagtingets behörighet att delegera sin lagstiftningsmakt till landskapsregering-

en för att utfärda förordning om dylika ärenden, dels landskapsregeringens behörighet att utfärda bestämmelser om sådant som anges i begränsningsklausulen. "Paragrafen ställer kravet att alla bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om detaljer som är av mindre betydelse för individens rättigheter och skyldigheter. En sådan fullmaktslag skall uppfylla de krav på exakthet och på noggrant avgränsade bestämmelser som grundlagsutskottet på senare tid förutsatt i sin utlåtande praxis. I 80 § 1 mom. grundlagen avses med frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag bl.a. grundlagens bestämmelser om grundläggande rättigheter, beskattning och lagstiftningsordningen angående kommunernas uppgifter."<sup>40</sup> Därtill är det enligt SjL 21.1 § inte möjligt "att genom landskapsförordning utfärda bestämmelser i frågor som enligt självstyrelselagen hör till området för lag. Således skall det inte vara möjligt att genom landskapslag bemyndiga landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda bestämmelser t.ex. om sådana begränsningar av näringsrätten som avses i 11 § självstyrelselagen eller om hur landskapsregeringen utses, eftersom 11 och 16 § självstyrelselagen föreskriver att dessa frågor skall regleras i landskapslag."<sup>41</sup> Sammantaget kan man alltså konstatera att även om det är möjligt att med stöd av bemyndigande i landskapslag genom landskapsförordning utfärda bestämmelser om landskapsförvaltningens organisation och verksamhet, bör bestämmelser om de allmänna grunderna för landskapsförvaltningens organ ingå i landskapslag om organens uppgifter innefattar utövning av offentlig makt.<sup>42</sup>

Enligt förarbeten till självstyrelselagen kan en landskapsförordning innebära att en självständig och ursprunglig åländsk förordningstext antas "eller avse antagande av motsvarande riksförordning eller statsråds- eller ministeriebeslut".<sup>43</sup> Det är således möjligt att, på sätt som SjL 21.2 § föreskriver och på samma sätt som med avseende på landskapslagar enligt SjL 19.3 §, för vinnande av enhetlighet och överskådlighet i landskapsförordning inta stadganden som ingår i rikets förordningar, dvs. antingen i republikens presidents förordning, statsrådets förordning eller ministerieförordning. Det bör i detta sammanhang påpekas att trots presidentens konstitutionella ställning inom Ålands självstyrelse har republikens president inte någon förordningsmakt inom Ålands rättsordning. Däremot gäller naturligtvis rikets förordningar, däribland republikens presidents förordningar, antagna inom rikets lagstiftningsbehörighet även på Ålands område.

Bestämmelsen om bemyndigande i SjL 21.1 § avser endast landskapsförordningar utfärdade av landskapsregeringen. Självstyrelselagen känner inte till

<sup>40</sup> RP 18/2002, s. 14.

<sup>41</sup> RP 18/2002, s. 14.

<sup>42</sup> RP 18/2002, s. 14.

<sup>43</sup> RP 73/1990, s. 72.

någon ytterligare möjlighet att delegera normgivningsmakt på ett sätt som motsvarar GL 80.2 § i riket, där även andra myndigheter kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor. Med utgångspunkt i Sjl 21.1 § kan man sålunda anse att s.k. subdelegering av normgivningsmakt inte är möjlig, dvs. att det inte är möjligt för landskapsregeringen genom ett bemyndigande i en landskapsförordning att ytterligare överföra möjligheten att anta rättsregler inom något område till lägre myndigheter, t.ex. förvaltningsmyndigheter som är underställda landskapsregeringen.

Mot den ovan anförda bakgrunden är det inte alldeles lätt att bedöma de kommunala ordningsstadgornas ställning inom den åländska normhierarkin. Självstyrelselagen innehåller ingen med Sjl 21.1 § jämförbar bestämmelse om möjligheten att genom fullmäktiges beslut anta kommunala ordningsstadgor, utan påför endast lagtingets lagstiftningsbehörighet i Sjl 18 § 4 punkten och 6 punkten med avseende på kommunallagstiftning respektive allmän ordning och säkerhet. Den ordningsstadga som en kommun enligt ÅKL 11 § kan anta och genom vilken bötesstraff kan föreskrivas står i ett något problematiskt förhållande till det ovannämnda formulerade kravet på reglering antingen genom landskapslag eller sådan landskapsförordning som kan stödas på ett bemyndigande i landskapslag. Kommunallagens 11 § är utan tvekan ett bemyndigande och materiellt sett är det fråga om allmän ordning och säkerhet som en åländsk behörighet enligt Sjl 18 § 6 punkten, men genom bestämmelsen bemyndigas en kommun att anta en ordningsstadga, inte landskapsregeringen att anta förordning. Bemyndigandets föremål är således ett sådant som självstyrelselagen inte känner till. Samtidigt kan man konstatera att varken GL 8 § eller GL 80 § stöder möjligheten att genom lag bemyndiga en kommun att anta egna ordningsstadgor. Den förstnämnda bestämmelsen kräver lagreglering av straffbestämmelser och den senare förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Förarbeten till kommunallagen verkar emellertid inte ge uttryck för några betänkligheter i detta avseende, utan förefaller utgå ifrån en tradition att på kommunal nivå anta ordningsföreskrifter.<sup>44</sup> Behovet av kommunala ordningsföreskrifter minskas kanske något av att det finns en särskild landskapslag angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland (32/1952) som innefattar regler vilka i avsaknad av en dylik landskapslag förmodligen skulle existera i kommunala ordningsstadgor.

#### 10.1.7. Sammanfattande synpunkter om normhierarkin

Ur ett normhierarkiskt perspektiv ter sig Åland som en mycket komplicerad rättsordning som dels genom självstyrelselagens bestämmelser, dels genom egna

<sup>44</sup> Ls. framst. 3/1996-97, s. 10.

åtgärder försatts i ett tillstånd som förutsätter stor noggrannhet vid stiftandet av rättsnormer på olika nivåer och vid tillämpningen av dessa rättsnormer i praktiska situationer.

Därtill finns några rättsnormer som inte torde ha någon praktisk betydelse i detta avseende men vars ställning kanske ändå föranleder några kommentarer, nämligen lagtingets arbetsordning och Ålandsöverenskommelsen. Lagtingets arbetsordning är en rättsnorm som inte har normativa konsekvenser utanför lagtinget och framför allt inte i förhållande till enskilda individers rättigheter och skyldigheter utanför lagtinget. Arbetsordningen är inte heller godkänd genom ett lagstiftningsbeslut, utan genom ett beslut av lagtinget. Förfarandet som syftar till ändring av lagtingets arbetsordning ingår i LAO 74.2 § och 74.3 §, och därtill kan en avvikelse från arbetsordningen antas enligt LAO 74.1 § genom ett av lagtinget i varje enskilt fall fattat enhälligt beslut. Till den del som förfarandet i lagtinget inte regleras av tvingande bestämmelser i lagtingsordningen kan lagtinget på ett mycket flexibelt sätt anpassa sin arbetsordning till de krav som ett enskilt fall föranleder. I ett normhierarkiskt avseende torde lagtingets arbetsordning främst vara att jämföra med en förordning.

Ålandsöverenskommelsens inomstatliga ställning kan också dryftas ur ett normhierarkiskt perspektiv. Trots att Ålandsöverenskommelsen erhållit en sedvanerättslig status på det folkrättsliga planet och trots att den kunde uppfattas som en sådan internationell förpliktelse som avses i GL 94 §, har den inte införlivats i den finska rättsordningen på det sätt som Finland vanligen införlivar internationella fördrag, dvs. genom blankettlag och förordning. Ålandsöverenskommelsen gäller alltså inte som sådan i den interna finska rättsordningen. Där emot kan man säga att Ålandsöverenskommelsens innehåll genom transformering införlivats i den finska rättsordningen, först genom bestämmelser i 1922 års garantilag och därefter genom motsvarande bestämmelser i 1951 års självstyrelselag och 1991 års självstyrelselag och jordförvärvslagen. Ålandsöverenskommelsens innehåll gäller alltså inomstatligt på en hög normhierarkisk nivå i självstyrelselagen och jordförvärvslagen, men Ålandsöverenskommelsens text har som sådan ingen juridiskt bindande verkan inom den finska eller åländska rättsordningen.

#### 10.2. RÄTTSKÄLLOR SOM SKALL, BÖR OCH FÅR TILLÄMPAS

Från rättshierarkiska överväganden och en analys av begreppen lag och norm i en formell betydelse kan och bör man skilja rättskällornas olika betydelse i ett mera materiellt hänseende. I ett rättskällesammanhang kan man fråga sig vad det är för juridiskt material som man skall, bör eller får beakta vid avgörandet av ett konkret fall vid domstol eller myndighet. Lagen, dvs. de normer och föreskrifter

som kan ordnas i ett hierarkiskt system i förhållande till varandra på ovannämnt sätt, utgör då en sådan rättskälla som skall beaktas i juridisk argumentation och som utgör grunden för ett avgörande.<sup>45</sup> Dyliga rättskällor kan också kallas tvingande, vilket betyder att de är bindande och kan inte åsidosättas i juridisk argumentering. Ifall en bindande rättskälla av detta slag åsidosätts vid avgörandet leder besvär över beslutet till att beslutet upphävs. Den tjänsteman som i egenskap av beslutsfattare eller föredragande deltagit i avgörandet skulle dessutom kunna anses ha begått ett tjänstefel. Detta dikteras egentligen redan av den lagbundenhetsprincip som ingår i GL 2.3 § och som förklarar att all utövning av offentlig makt bör basera sig på lag i formellt avseende. Denna utgångspunkt för lag som en rättskälla som skall tas i betraktande gäller följaktligen också för Ålands del.

Däremot är det något mera komplicerat att klart identifiera vad som bör tas i betraktande när ett avgörande i ett enskilt fall träffas, högsta domstolens tidigare avgöranden eller lagars förarbeten. I en nordisk betraktelse torde man kunna göra en sådan (väldigt schematisk och måhända alltför generell) uppdelning där Danmark och Norge representerar länder i vilka de högsta domstolarnas tidigare avgöranden i liknande fall får en större betydelse vid ett enskilt fall än lagars förarbeten, medan traditionen i Sverige verkar förespråka det motsatta förhållandet, dvs. att förarbeten är viktigare än de högsta domstolsinstansernas avgöranden i liknande fall. Att lägga tyngdpunkten vid förarbetens roll är att understryka betydelsen för utrönandet av lagstiftarens vilja under lagstiftningskedet när den konkreta lagbestämmelsen tillämpas i ett enskilt fall. Finland kan möjligen anses ha intagit en mellanställning i detta avseende och erkänt ungefär lika stark ställning åt lagars förarbeten och högsta domstolens avgöranden.

Det har också gjorts gällande att det även med avseende på förarbeten existerar en prioritetsordning: ju närmare lagstiftaren förarbetet befinner sig, desto nödvändigare är det att ta det i betraktande.<sup>46</sup> Utskottsbetänkanden som uppstått inom det lagstiftande organet skulle i denna betraktelse tillmätas en större betydelse än lagförslag från den verkställande makten eller kommittéarbeten som ligger till grund för lagförslag.<sup>47</sup> Till den del det kan bli fråga om tillämpning av

<sup>45</sup> Till denna grupp kan också räknas sedvanerätten, men eftersom dess betydelse är väldigt liten i den finska och åländska rättsordningen, lämnas den utanför redogörelsen. Angående rättskällor, se t.ex. Peczenik 1995, ss. 203–264.

<sup>46</sup> Se Laakso 1990, ss. 114–121.

<sup>47</sup> Till den delen som det kan vara fråga om tolkning av självstyrelselagens bestämmelser underströk HD förarbetenas ställning vid tolkning av behörighetsfördelningen enligt Sjl 18 §, Sjl 27 § och Sjl 29 § i fallet HD 2005:18 gällande enskilda vägar genom att konstatera att självstyrelselagen "är unik beträffande såväl dess statsförfattningsrättsliga ställning som förfarandet vid dess beredning och antagande. Särskild hänsyn bör fästas vid uttalanden i förarbetena." De förarbeten som HD tagit hänsyn till vid ett fall som gällde flyttning av en enskild väg begränsade sig inte endast till regeringens proposition RP 73/1990, utan innefattade också Ålandskommitténs betänkande från 1987, sammanställningen av remissvaren år 1988 och Ålandsarbetsgruppens betänkande från 1989. Begreppet "förarbeten" får på detta sätt en tämligen vid definition. HD företog en utredning av dessa förarbetens innehåll med avseende på behörighetsfördelningen, rörde sig i kronologisk ordning från äldre till nyare (och närmade sig givetvis samtidigt lagstiftaren) och konstaterade avslutningsvis att den finner att "den förevarande utredningen ger vid handen att avsikten vid tillkomsten av självstyrelselagen har varit att överföra kompetensen för lagstiftningen om enskilda vägar till landskapet". HD har således uttalat sig om lagstiftarens syfte genom att studera en räckta förarbeten till självstyrelselagen.

GL 106 § om grundlagens företräde verkar det dock som om man genom förarbeten till grundlagen gett grundlagsutskottets utlåtanden en mycket central ställning vid bestämmandet i enskilda fall av huruvida grundlagsbestämmelsen skall ges företräde framom en bestämmelse i vanlig lag.<sup>48</sup> Samtidigt har i synnerhet högsta domstolens avgöranden fått en mera framstående ställning genom systemet med allmänt besvärförbud men möjlighet att på ansökan få besvärstillstånd till högsta domstolen. En något motsvarande utveckling kan möjligen skönjas också för högsta förvaltningsdomstolens del, men där existerar fortfarande en allmän besvärsmätt, även om det på många områden inom förvaltningsrätten förutsätts besvärstillstånd. Inom EG-rätten är förarbetens roll mycket svagare än i Norden av den orsaken att man strävar efter att slå fast lagens och lagstiftarens syfte i ingressen (preambeln) till normen och producerar inte förarbeten som tar sikte på normativ betydelse. I stället har rättspraxis från EG-domstolen en mycket stark ställning som rättskälla och existerar främst på skall-nivån eller mycket nära denna.<sup>49</sup>

För Ålands del får frågan om vilken kategori börskällor som skall ha förtur vid tillämpning av landskapslagstiftning en särskild dimension genom bestämmelserna i LAO 41.1 §. Enligt denna bestämmelse fattar lagtinget beslut om antagande av motiveringarna till en landskapslag i enda behandling.<sup>50</sup> Härvid kan lagtinget ändra eller komplettera en motivering som tidigare anförts i handlingarna. Det omedelbara syftet med motiveringsbeslutet är troligtvis att redovisa lagstiftarens syfte för republikens president (samt för Ålandsdelegationen och högsta domstolen) för det tillfälle då presidenten utför sin lagstiftningskontroll enligt Sjl 19 §. Motiveringsbeslutet med eventuella ändringar till tidigare motiveringar till lagens innehåll skall dock enligt bestämmelsen också delges landskapsregeringen och övriga myndigheter. Avsikten förefaller då vara att motiveringarna skall, tillsammans med den tvingande lagtexten, vara tillgängliga för lagtillämparen, framför allt för landskapets egna myndigheter. Enligt LAO 41.1 § skall nämligen även ändringar eller kompletteringar till sådan motivering som tidigare anförts i handlingarna antecknas i protokollet och protokollsutdrag angående detta skall bifogas till de handlingar som skickas till de ovannämnda myndigheterna och organen. Landskapslagen och dess motiveringar står således

<sup>48</sup> Se Suksi 2002, ss. 417–422.

<sup>49</sup> Angående rättskällor inom EG-rätten, se Joutsamo & Aalto & Kaila & Maunu 2000, ss. 55–103, och speciellt s. 94 angående EG-domstolens avgöranden, där det konstateras att det inte är överdrivet att påstå att EG-domstolens avgöranden har, inom gemenskapens materiella tolkningsfrågor, fått en ställning som till sitt prejudikatvärde vida överskrider värdet hos kontinentaleuropeiska nationella domstolarnas avgörande. EG-domstolen kan i detta avseende jämföras med högsta domstolen i USA: EG-domstolens avgörande har inte en formellt bindande ställning, men i verkligheten en ytterst inflytelserik ställning i hela det rättsliga och politiska systemet.

<sup>50</sup> Se t.ex. behandlingen av LuB 18/2002–2003 angående ändringar i körkorts- och vägtrafiklagstiftningen (FR 22/2002–2003) i Ålands lagtings stenografiska protokoll, avslutningssessionen 1.9.–1.10.2003, s. 246, där lagtinget efter att lagförslaget godkänts i tredje behandlingen vidtog följande åtgärd: "Föreläggs lagförslagets motivering för godkännande i enda behandling. Diskussion. Ingen diskussion. Lagtinget har i enda behandling godkänt motiveringens. Motiveringens enda behandling är avslutad."

i ett mycket nära förhållande till varandra, och det kan anses att motiveringarna på detta sätt får en förhöjd ställning i förhållande till den rätts- och myndighetspraxis som etablerats inom lagtillämpningen. Lagstiftaren och lagstiftarens syften med normeringen får härmed en överordnad ställning. Lagens motiveringar borde mot denna bakgrund sannolikt utöva en relativt stark styrande verkan på lagtillämpningen inte endast i första instans men även vid prövning av eventuella besvär.

Ett problem som dock kan uppkomma är delgivning av motiveringarna till lagtillämparen. I och för sig kunde det kanske vara enkelt att identifiera motiveringarna genom det beslut som lagtinget fattar med stöd av LAO 41.1 § och på det sättet specificera vilka dokument det är som motiveringarna omfattar, men frågan är den hur lagtillämparen får veta om innehållet i motiveringarna. Eftersom motiveringarna inte utfärdas av landskapsregeringen på det sätt som landskapslagarna enligt SjL 20.3 § utfärdas, återstår den möjligheten att lagtillämparen bekantar sig med lagstiftarens motiveringar genom det i LO 70 § nämnda protokollet.

Ett annat problem som kan uppkomma är hur motiveringarnas formella utsträckning definieras i ett förekommande fall. Lagberedningen på Åland har en i landskapslagen om lagberedning (13/1972) fastslagen formell ställning och utför enligt lagens 1.1 § beredning av lag- och andra författningsförslag och avger utlåtanden i juridiska frågor. Landskapsregeringen har dock en viss frihet att välja att ge lagberedningsuppdrag åt speciellt tillsatta lagberedningskommittéer eller andra enheter än lagberedningen. Med stöd av sin formella ställning kunde alltså dokumenteringen från det beredningsarbete som lagberedningen utför anses höra till motiveringarna. Det är dock landskapsregeringen som ansvarar för samordningen av beredningen och avgivandet av en sådan framställning till lagtinget som reflekterar en sammanhållen uppfattning om lagstiftningens regleringssyften i beredningsskedet. Av denna orsak synes det riktigt att utesluta från motiveringarna den dokumentering som lagberedningen på Åland tagit fram. Med tanke på landskapsregeringens roll som den huvudsakliga initiativtagaren till lagstiftning kunde man möjligen tänka sig att landskapsregeringens framställning utgör en del av motiveringarna till landskapslagen. Även detta kan ifrågasättas, eftersom landskapsregeringen trots dess politiska ansvar inför lagtinget är att uppfatta som ett från lagtinget separat organ.

Däremot kan man med utgångspunkt i utskottsbehandlingen anse att motiveringar till landskapslagen börjar formas inom lagtinget. Det är nämligen utskottets betänkande som utgör grunden för ärendets fortsatta behandling i lagtinget, inte landskapsregeringens framställning eller en ledamots motion. Man kan således anse att specialutskottets betänkande utgör en sådan sammanhållen betraktelse av landskapsregeringens framställning, eventuella motioner från lagtingsledamöterna i det aktuella ärendet och andra utskotts utlåtanden att special-

utskottets betänkande och den i det inkluderade dokumenteringen utgör en första nivå av motivering för landskapslagen. Därtill kan specialutskottet avge ett ytterligare betänkande som inverkar på lagens motivering och stora utskottet ett betänkande som bidrar med att klarlägga motiveringarna och lagens formulering. I sista hand har lagtingets plenum möjlighet att skilt anta ändringar och kompletteringar till de övriga motiveringarna genom det beslut som fattas efter att lagtexten antagits.

Det är således motiveringar som uppstått inom lagtinget antingen specifikt eller genom inkorporering av landskapsregeringens framställning som torde vara att uppfatta som motiveringar till landskapslagen. Hur motiveringarna och olika motiveringsorgans åsikter sedan skall tolkas i enskilda fall kan vara svårare att fastställa, men det torde vara klart att ju högre upp i lagtingets organisatoriska hierarki en motivering eller en del av en motivering uppstått, desto starkare är den. I situationer där motiveringar kolliderar med varandra har den motivering eller den formulering företräde som uppstått på den högre nivån. När landskapslagen sedan är antagen och motiveringarna godkända genom särskilt beslut översänds landskapslagen enligt SjL 19.1 § till justitieministeriet och Ålandsdelegationen för granskning, och då bör motiveringarna, med hänvisning till LAO 41.1 §, följa med. Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden är dock inte att betrakta som sådana i LAO 41.1 § avsedda motiveringar som belyser lagstiftarens syfte. Genom att motiveringarna får en så framskjuten ställning i anslutning till stiftandet av landskapslag torde de också få en stark roll vid en eventuell prövning av landskapslagens förenlighet med grundlagen på det sätt som GL 106 § förutser, i varje fall om man betraktar den åländska rättsordningen ur den närapå formella jämställdhetens perspektiv.

Rättskällor som får användas vid avgörandet av ett enskilt fall uppfattas som ett slags stödkällor. Åtminstone i teorin kan sådana inverka på beslutets inriktning, även om de aldrig kan utgöra grunden för avgörandet. Hit hör bland annat rättsfall som inte är av prejudicerande karaktär, framför allt lägre domstolars och myndigheters lagtillämpning i enskilda fall. För Ålands del är situationen i detta avseende något problematisk i och med att det endast finns en tingsrätt och en förvaltningsdomstol som tillämpar åländsk landskapslagstiftning. Det kan dock tänkas att tingsrätten och förvaltningsdomstolen gör ett slags rättsjämförande utblickar, vilka underlättas av att den åländska landskapslagstiftningen i många avseenden liknar den lagstiftning som existerar inom motsvarande områden i riket. Till de rättskällor som får användas hör också rättsvetenskaplig doktrin, dvs. sådan rättsdogmatisk litteratur som systematiserar och tolkar gällande rätt. Doktrinen kan dock anses ha en blygsam roll inom den åländska rättsordningen av den orsaken att den rättsvetenskapliga forskningen med avseende på juridiska frågeställningar inom Ålands lagstiftningsbehörighet inte varit särskilt livlig.

Avslutningsvis är det skäl att kort reflektera över den ställning som högsta domstolens utlåtanden intar i prövning av lagtingsbeslutens förenlighet med självstyrelselagen. Formellt sett är det fråga om utlåtanden, inte bindande utslag, men den praxis som uppkommit sedan 1922 ger en stark antydning om att dessa utlåtanden har en mycket stark ställning, rentav bindande verkan, vid fattandet av det beslut om lagstiftningsbehörighet som republikens president ansvarar för med stöd av SjL 19 §. Trots att republikens president med stöd av SjL 19.2 § kunde anses ha ett visst prövningsutrymme vid beslutsfattandet, bör det dock i belysning av existerande praxis anses att prövningsutrymmet är mycket inskränkt och kulminerar i praktiken i en laglighetsprövning vars innehåll bestäms av högsta domstolen och de utlåtanden den ger i lagprövningsfall. Något mera nyanserat kunde man uttrycka prövningen av lagtingsbeslutens förenlighet med självstyrelselagen så att det möjligen finns ett större utrymme för fri prövning åt det positiva hållet än åt det negativa hållet framför allt i det skede när frågan ännu prövas vid Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Om prövningen vid dessa resulterar i en begäran av ett utlåtande från högsta domstolen, antar prövningen omedelbart karaktären av laglighetsprövning. Det är dock inte fråga om utfärdandet av sådana utslag i enskilda fall efter lagens ikraftträdande som högsta domstolen i övrigt har hand om och som resulterar i utslag av starkt prejudikatvärde. I stället är det fråga om abstrakt förhandsprövning av landskapslagars förhållande till självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelning mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörigheter. Denna abstrakta förhandsprövning av lagtingsbeslutens förenlighet med självstyrelselagens behörighetsbestämmelser sker dock inom ramen för den dömande maktens sfär på ett sätt som i vissa avseenden påminner om HD:s övriga verksamhet. HD har härvid även i vissa fall upprätthållit en uttrycklig intern koherens mellan sina utlåtanden och på detta sätt stärkt giltigheten hos sin argumentering och sina tolkningar.<sup>51</sup>

Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden innebär således inte lagstiftning och binder inte i ett sådant avseende vare sig lagstiftaren, lagskiparna, förvaltningsmyndigheterna eller organen själva. Ställningstagandena och yttrandena blir dock en del av det tolkningsmaterial som man tyr sig till både i landskapsorganens verksamhet när de använder och tillämpar självstyrelselagstiftningen och i Ålandsdelegationens och högsta domstolens senare utlåtandep Praxis (se avsnitt 4.3.4. och 10.2. ovan).<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Detta har inträffat bl.a. i HDu 0042/12.1.2001 angående lagtingsbeslutet om landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet. "I 30 § lagtingsbeslutet stadgas att på de personregister som Ålands arbetsmarknadsbyrå för med hjälp av automatiserad databehandling tillämpas 19 och 20 § lagen om arbetskraftsservice (1005/1993). Högsta domstolen har uttalat sig om lagstiftningsbehörigheten angående personuppgifter i de tidigare utlåtandena HDu 27.6.1991, HDu 22.6.1999 och HDu 28.6.2000 och hänvisar till dessa utlåtanden för denna frågas del.

<sup>52</sup> Jyränki 2000, s. 47.

## 10.3. NORMKONTROLL

## 10.3.1. Typer av normkontroll och organisering av normkontroll

Enligt GL 2.3 § skall all utövning av offentlig makt bygga på lag. Enskilda personer garanteras sedan ett rättsskydd i efterhand enligt GL 21 § enligt vilken var och en har rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Detta rättsskydd i efterhand förverkligas i förhållande till landskapets och de kommunala myndigheternas offentliga maktutövning främst genom det ordinära ändringssökandet (se avsnitt 9.3.2. ovan).

Normkontroll är däremot inte ett besvärinstitut utan det aktualiseras i samband med rättstillämpningen vid myndigheter och domstolar. Utövning av offentlig makt är föremål för ett stort antal rättskällor som antas av olika lagstiftande och verkställande organ, på olika normhierarkiska nivåer och inom olika kompetensområden. Dessa rättskällor kan ge upphov till oförenligheter eller s.k. normkonflikter. Normkontroll hänvisar till den funktion som utövas av myndigheter och domstolar i samband med lösandet av dessa oförenligheter.<sup>53</sup> Eftersom både landskaps-, rikslagstiftning och gemenskapsrätt tillämpas i landskapet ökar sannolikheten för eventuella normkonflikter.

Inom ramen för landskapets och rikets behörighet är landskapets och rikets rättskällor placerade i en normhierarki, d.v.s. rättskällorna inom respektive behörighetsområde är över- och underställda varandra. Även inom EG/EU:s rättsordning förekommer en normhierarki om än i en ganska utvecklad form.<sup>54</sup> Denna rangordning och systematisering av rättskällorna inom en rättsordning är en förutsättning för att rättstillämparen skall kunna avgöra eventuella konflikter mellan rättskällorna inom den rättsordningen. Samtidigt ger denna normhierarki inom en rättsordning uttryck för maktfördelningen mellan de organ som antar rättsnormerna inom normhierarkin. Prövning av lagars grundlagsenlighet har dock varit kontroversiell i detta avseende och i vissa stater (t.ex. Frankrike) kan vid rättstillämpning saknas en behörighet att ge grundlagen företräde. Denna avsaknad av behörighet baserar sig då främst på ett ideologiskt ställningstagande gällande maktfördelningen mellan den lagstiftande och dömande makten.

Oförenligheter mellan rättsnormer behöver inte enbart uppstå inom en och samma rättsordning. I likhet med delstater i federala stater har landskapet tilldelats behörighet inom ett givet kompetensområde som existerar vid sidan av rikets behörighetsområde. Samtidigt är landskapet och enskilda i landskapet föremål för rättsnormer antagna inom det kompetensområde som har överfört till EG/EU. Denna kompetensfördelning ligger till grund för fördelningen av befogenheter mellan landskapets, rikets och EG/EU:s kompetensområden. Normkon-

<sup>53</sup> Om lösandet av normkonflikter, se Peczenik, 1995, ss. 273–288.

<sup>54</sup> Bieber & Salome 1996, *passim*.



flikter kan även uppstå som ett resultat av kompetensöverskridningar, d.v.s. ett verkställande eller lagstiftande organ kan ha saknat kompetens för antagandet av en viss rättsnorm som faller inom ramen för ett annat kompetensområde som är reserverat för andra lagstiftande och verkställande organ (se t.ex. kapitel 5 ovan).<sup>55</sup>

Denna typ av normkonflikter är återkommande, för att inte säga ofrånkomliga i stater där kompetenser är fördelade på olika nivåer. Detta observerades redan en kort tid efter inrättandet av det federala systemet i USA. Chief Justice Marshall konstaterade i fallet *McCulloch v. Maryland* att "(...) the question respecting the extent of the powers actually granted, is perpetually arising, and will probably continue to arise, so long as our system shall exist".<sup>56</sup>

Även lösningen av normkonflikter som har sin grund i en kompetenskonflikt i federala stater mellan den federala nivån och delstatsnivån kan ha fått olika lösningar. I de flesta fall har de federala lagarna getts företräde i en sådan situation, men det är också möjligt att rättsnormerna har samma hierarkiska status och att konflikten löses genom att avgöra i vilket fall det har saknats behörighet för antagandet av rättsnormen. Bland annat statsförfattningarna i USA,<sup>57</sup> Tyskland<sup>58</sup> och Schweiz<sup>59</sup> innehåller bestämmelser om de federala lagarnas företräde. Belgiens statsförfattning innehåller däremot inte en företrädesbestämmelse och statsförfattningen utgår från att federationens, gemenskapernas och regionernas kompetensområden är exklusiva i förhållande till varandra.

Det kan förekomma både förhands- och efterhandskontroll i samband med en prövning av att rättsnormer är förenliga med högrestående rättsnormer eller att rättsnormer håller sig inom ett givet kompetensområde. Förhandskontrollen kan då vara koncentrerad till det lagstiftande organet eller vara hänvisad till ett särskilt organ med behörighet till detta (t.ex. en statsförfattningsdomstol). Förhandskontrollen av landskapslagar följer en särskild lagstiftningskontroll i flera instanser (se avsnitt 4.3.4. ovan).

Normkontroll i efterhand kan vara decentraliserad eller centraliserad.<sup>60</sup> Vid en decentraliserad kontroll brukar vanligtvis alla domstolar vara behöriga att åsidosätta en rättsnorm. I samband med att kontrollen är centraliserad kan vissa typer av normkontroll (till exempel lagars grundlagsenlighet) skötas av ett sär-

<sup>55</sup> Förhållandet mellan kompetensområden inom federala system kan ha organiserats på varierande sätt, se särskilt Lenaerts 1990, *passim*.

<sup>56</sup> *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (Wheaton) 316 (1819), s. 405.

<sup>57</sup> Artikel 6.2 i konstitutionen lyder: "This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding."

<sup>58</sup> Artikel 31 i Grundgesetz lyder: "Bundesrecht bricht Landesrecht."

<sup>59</sup> Artikel 49.1 i konstitutionen lyder: "Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor."

<sup>60</sup> För en översikt av olika former av normkontroll, se Olsson 1994, *passim*, och Nergelius 1996, ss. 110–153.

skilt domstolsorgan. Federala stater är ofta utrustade med statsförfattningsdomstolar som prövar rättsnormers förenlighet med kompetensfördelningen mellan den federala nivån och delstatsnivån.

Normkontroll i efterhand kan vara av konkret eller abstrakt natur. Vid en konkret normkontroll prövar rättstillämparen enbart förhållandet mellan olika rättsnormer i det enskilda fallet, d.v.s. en domstol eller myndighet kan enbart åsidosätta en viss rättsnorm i det aktuella fallet. Vid en abstrakt normkontroll görs dock en mera helhetsmässig bedömning av till exempel en lags förhållande till grundlagen och normkontrollen kan då medföra en upphävning av lagen. Abstrakt normkontroll förknippas i första hand med centraliserad normkontroll, till exempel statsförfattningsdomstolar med befogenhet att upphäva rättsnormer har upprättats.

### 10.3.2. Normkontrollens institutionella strukturer och självstyrelsen

Självstyrelselagen utgår från en tudelning av kompetensen att stifta lagar som blir gällande i landskapet. Lagstiftningskompetensen bör skiljas från kompetensen att ändra de regler som ligger till grund för självstyrelsen och dess omfattning (s.k. kompetens-kompetens). Dyliga ändringar i självstyrelselagen och jordförvärvslagen förutsätter både rikets och landskapets medgivande. Därtill begränsas denna s.k. kompetens-kompetens i viss utsträckning av folkrätten. I statssystem där det förekommer en fördelning av befogenheter på olika nivåer får innehavaren av den yttersta makten att tolka de regler som ligger till grund för befogenhetsfördelningen en viktig roll.<sup>61</sup> Denna yttersta tolkningsbefogenhet är viktig, eftersom en ändring av dessa tolkningar vanligtvis förutsätter en ändring eller precisering av de grundläggande regler som har tolkats.

Självstyrelsesystemets principiella utgångspunkt är att landskapet och riket är jämställda. Bland annat förutsätter utövandet av den s.k. kompetens-kompetensen att både riket och landskapet ger sitt medgivande till ändringar av självstyrelselagen och jordförvärvslagen.<sup>62</sup> Det kan därför också ställas stora krav på att den yttersta makten att uttolka självstyrelsens innehåll utförs på ett oberoende och opartiskt sätt. Riksdagens grundlagsutskott kan sägas vara den

<sup>61</sup> I annat sammanhang har denna befogenhet kallats judiciell kompetens-kompetens, till skillnad från lagstiftande kompetens-kompetens. Se Weiler & Haltern 1996, *passim*.

<sup>62</sup> Se t.ex. Erich 1924, s. 85, som anser att då 1920 års självstyrelselag och garantilagen "kan ändras, förklaras eller upphävas endast med det åländska *landstingets* samtycke, så intager detta lokala organ ställningen av ett på visst område med riksdagen *materiellt* likställt organ, utrustat med befogenheten att *förhindra* varje förändring av de i fråga om Ålands autonomi gällande grundlagarna. Kompetens-kompetensen är i fråga om dessa grundlagar i materiellt avseende delad". Erich 1924, s. 87, fortsätter med att konstatera att "[d]en rätt, som tillkommer landskapet Åland, kan icke hindra Finland att i alla delar bestämma över sin författning, men härvid bör iakttagas, att den kompetens som tillkommer landskapets organ, icke minskas och landskapets ställning sålunda försämras". Se även Erich 1924, s. 96.

auktoritativa uttolkaren av grundlagen. Enligt GL 74 § skall riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottets utlåtanden anses vara bindande i riksdagsbehandlingen olika faser.<sup>63</sup> Genom GL 106 § och förarbetena till grundlagen har grundlagsutskottets uttalanden fått ett avgörande inflytande i samband med domstolars bedömning av när lagar kan åsidosättas på grund av grundlagsstridighet.<sup>64</sup>

Riksdagens grundlagsutskott anser att självstyrelselagen är jämförbar med grundlagen med hänsyn till den uppgift som grundlagsutskottet enligt GL 74 § har, d.v.s. grundlagsutskottet anser att dess uttalanden om självstyrelselagens innehåll i samband med förhandskontrollen i riksdagen skall inneha samma dignitet som uttalanden om grundlagens innehåll.<sup>65</sup> Grundlagsutskottets ställningstagande innebär att grundlagsutskottets uttalanden om självstyrelselagen även skulle få en avsevärd genomslagskraft i samband med rättstillämpning i domstolar och myndigheter. Grundlagsutskottet är emellertid inte en organisatorisk del av förhandskontrollen av landskapslagarna enligt Sjl 19 § där enskilda landskapslagars och –bestämmelsers förhållande till självstyrelselagen bedöms. Högsta domstolen har en central ställning både inom ramen för förhandskontrollen av landskapslagar och den tolkning av självstyrelselagen som kan bli aktuell i samband med behörighetskonflikter mellan landskapets och rikets myndigheter enligt Sjl 60.2 §.

Riksdagens grundlagsutskott har ansett att det kan uppstå vissa komplikationer med anledning av att högsta domstolen deltar i förhandskontrollen av landskapslagar och att en fråga om lagtingets behörighet kan komma upp i högsta domstolen även i ett rättskipningsskede. Grundlagsutskottet hänvisar i det sammanhanget till GL 21 § och artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen,<sup>66</sup> dvs. främst till rätten till rättvis rättegång. Grundlagsutskottets ställningstagande om att utskottet är auktoritativ uttolkare av självstyrelselagen kan dock också ifrågasättas (se avsnitt 5.1.3. ovan).

Om det i rättskipningsskedet uppstår en behörighetskonflikt mellan rikets och landskapets myndigheter kunde domstolens oberoende ifrågasättas på den grunden att grundlagsutskottets bedömningar om behörighetsfördelningen i självstyrelselagen har givits ett auktoritativt tolkningsvärde medan till exempel lagtingets bedömningar eller bedömningar i lagtingets utskott inte har ett motsvarande rättsligt värde. Grundlagsutskottet är organisatoriskt en del av riksdagen, vilken tillsammans med lagtinget har blivit tilldelad lagstiftande behörigheter i landskapet genom självstyrelselagen. Både riksdagen och lagtinget kunde

<sup>63</sup> GrUB 10/1998 rd, s. 22.

<sup>64</sup> Se Suksi 2002, ss. 417–422.

<sup>65</sup> GrUU 36/2001, s. 3.

<sup>66</sup> GrUU 7/2002, s. 6.

anses vara i ett slags partsställning i förhållande till denna behörighetsfördelning. Grundlagsutskottet har för sin del ansett att det bör utredas om det är behövt och möjligt att föra över förhandskontrollen enligt Sjl 19 § från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan där farhågor för en rättvis rättegång inte aktualiseras.<sup>67</sup> En dylik utredning borde givetvis även dryfta grundlagsutskottets roll som uttolkare av självstyrelselagen.

Den auktoritativa tolkningen av självstyrelselagen (och jordförvärvslagen) är i dagens läge hänvisad till ett bipolärt system inom vilket grundlagsutskottet och högsta domstolen är centrala aktörer. Detta förhållande förutsätter egentligen en viss koordinering för att en samstämmig tolkningslinje om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet skall kunna upprätthållas. Den s.k. lotterilagsfrågan synliggjorde dock att systemet kan medföra oförenligheter i synen på självstyrelselagens innehåll och verkan (se avsnitt 5.1.3. ovan och avsnitt 10.5.2. nedan). Behörighetsbestämmelserna i Sjl 18 § och Sjl 27 § tolkas inte av ett och samma organ i förhållande till de två lagstiftande organen, lagtinget och riksdagen så att en koherent och symmetrisk tolkning av vardera behörighetsområdet uppstår. I stället uppvisar det bipolära systemet asymmetriska drag vilka åtminstone i vissa lägen kan leda till problematiska situationer och med varandra oförenliga tolkningar om tillämpningen av en och samma lag, något som ur ett juridiskt perspektiv bör anses vara otillfredsställande även om systemet på det hela taget kan anses ha fungerat överraskande väl.

### 10.3.3. De institutionella strukturerna för efterhandskontroll av självstyrelsens innehåll

#### 10.3.3.1. Domstolars och myndigheters decentraliserade efterhandskontroll

Behovet av en efterhandskontroll av rättsnormers förenlighet med en annan rättskälla uppstår i samband domstolars och myndigheters tillämpning av dessa rättsnormer. Myndigheter och domstolar i landskapet har i vissa fall uttryckligen bemyndigats, främst genom Sjl 60.1 §, att utöva en efterhandskontroll av rättsnormer tillämpliga i landskapet och detta tar sig uttryck i ett åsidosättande av en rättsnorm. I Finland har varken domstolar eller myndigheter en rätt att ogiltigförklara rättsnormer.

Rätten att utöva en normkontroll i efterhand följer inte automatiskt av en rättshierarki utan det bör finnas en rättslig grund för utövandet av denna normkontroll. Normkontrollen kan ha begränsats på olika sätt, till exempel så att enbart domstolar kan utöva den eller så att det ställs vissa krav på när åsidosättandet kan ske. I landskapet tillämpas EG-rätt vid sidan av rikets och landskapets

<sup>67</sup> GrUU 7/2002, s. 6.

lagstiftning. Principen om EG-rättens direkta tillämplighet medför att EG-rätten utgör en del av den nationella rättsordningen även utan någon särskild nationell införlivning eller inkorporering. EG-rätten kan dessutom äga direkt effekt vilket medför att enskilda i landskapet kan ha gemenskapsrättsliga rättigheter och skyldigheter som kan göras gällande inför nationella domstolar och myndigheter.<sup>68</sup>

Enligt EG-domstolen undantas inget förvaltningsorgan från skyldigheten att tillämpa EG-rätt: "Av detta följer att när de enligt domstolens rättspraxis erforderliga villkoren för att de enskilda vid de nationella domstolarna skall kunna åberopa bestämmelserna i ett direktiv är uppfyllda, är alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter såsom kommuner, skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser."<sup>69</sup>

Principen om EG-rättens företräde medför att myndigheter kan vara förpliktade att utföra normkontroll i samband med tillämpning av rättsnormer (se avsnitt 5.1.1. ovan).

### 10.3.3.2. Framställningar till högsta domstolen i samband med behörighetskonflikter mellan landskapets och rikets myndigheter<sup>70</sup>

Enligt Sjl 60.2 § kan landskapsregeringen eller riksmyndighet vända sig till högsta domstolen om det uppstår en meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd. Utlåtande skall först inhämtas av myndigheten i fråga och av Ålandsdelegationen. Det är relativt sällsynt att utlåtande begärs av högsta domstolen och meningsskiljaktigheterna får oftast sin lösning genom informella konsultationer mellan landskaps- och riksmyndigheterna.<sup>71</sup> Meningsskiljaktigheter kan uppstå både i samband med tilltänkta och företagna förvaltningsåtgärder.<sup>72</sup> Landskapsregeringen och riksmyndighet kan vända sig till högsta domstolen enligt Sjl 60.2 § utan att det föreligger ett omstritt beslut. Sjl 60.2 § anger att meningsskiljaktigheten skall avse behörigheten att vidta förvaltningsåtgärd. Högsta domstolen ger en tolkning av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen, d.v.s. om riks- eller landskapslagstiftning är tillämplig på förvaltningsåtgärden.

<sup>68</sup> Case 26/62 *Van Gend en Loos*, (1963) ECR 1.

<sup>69</sup> Case 103/88 *Fratelli Costanzo* [1989] ECR 1839.

<sup>70</sup> Inhämtande av utlåtande från högsta domstolen enligt Sjl 60.2 § har ägt rum bl.a. i följande fall: HD 1993:90 (I), HD 1998:8 (I), HD 2001:38.

<sup>71</sup> Palmgren, 1995, s. 28. Se dock HD 1993:90, HD 1998:8 och HD 2001:38.

<sup>72</sup> RP 73/1990, s. 94.

Inrikesministeriet anhöll med stöd av Sjl 60.2 § att HD avgör frågan om Ålands landskapsstyrelse har behörighet att fatta beslut om att bevilja Ålands Penningautomatförening tillstånd att via Internet sälja penningspel utanför Ålands förvaltningsområde över hela riket. HD antydde att spelverksamheten hör till både behörighetsområdet för allmän ordning och säkerhet enligt Sjl 18 § 6 punkten och behörighetsområdet för näringsverksamhet enligt Sjl 18 § 22 punkten.<sup>73</sup> HD konstaterade att behörigheten fördelas på geografisk grund så att Åland har jurisdiktion inom sitt område och att av lagstiftningsbehörighet följer även förvaltningsbehörighet. Dessutom konstaterade HD i ljuset av tillämplig EG-rätt att spelmonopol kan berättigas med hänvisning till sociala syftemål. Det tillstånd som landskapsstyrelsen hade beviljat med stöd av landskapslagstiftningen kunde gälla åtminstone fyra relevanta funktioner, nämligen anordnandet av spelet, marknadsföring av spelet och deltagandet i spelet samt till spelet anslutna penningtransaktioner. "En utgångspunkt är att dessa funktioner är underkastade regleringen på den geografiska ort, där de förekommer. Ett tillstånd kan i regel inte ges rättsverkan utöver det område, där tillståndsgivaren har förvaltningsbehörighet." HD avslutade sitt utlåtande genom att konstatera att "[e]ftersom landskapsstyrelsens beslut är begränsat på beskrivet sätt, kan tillståndet inte omfatta verksamhet som står i strid med den reglering som gäller i riket. Huruvida och på vilket sätt föreningen i sin praktiska verksamhet brutit mot tillståndsvillkoren och huruvida landskapsstyrelsen i sin övervakning följt bestämmelserna i landskapets lagstiftning kan inte bedömas i detta förfarande om behörighetskonflikt". Landskapsstyrelsen hade således enligt HD inte överskridit sin behörighet genom sitt 13.6.1997 givna beslut om att på angivna villkor tillåta anordnande av spel på försök på Internet.

Framställning torde även kunna göras om huruvida behörighet saknas att vidta en viss förvaltningsåtgärd för att den strider mot grundlagen eller gemenskapsrätten.

Frågan om gemenskapsrättens förhållande till fördelning av förvaltningsbehörigheten mellan Åland och riket var föremål för prövning i ett utlåtande som gällde fördelning av Finlands laxkvot enligt ministerrådets förordning.<sup>74</sup> I EG-förordningen avsett fiskeförbud ansågs av HD gälla fiske på hela statens område (HD använder dock uttrycket "hela riket", vilket kan föranleda missförstånd). "Även om den nationella laxkvoten har fördelats mellan landskapet och riket bör fisket förbjudas i hela landet om den nationella kvoten fyllts. Det är således fråga om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter. Högsta domstolen finner därför med tillämpning av 27 § 4 och 42 punkterna självstyrelselagen att behörigheten att utfärda i artikeln avsedda allmänna fiskeförbud som gäller även i landskapet bör anses tillkomma rikets myndigheter." Mot bakgrunden av de i fallet framförda omständigheterna ansåg HD, "att en riksmyndighet inte är behörig att utan bifall av landskapet verkställa en tidsmässig eller regional fördelning av Finlands laxkvot. Riksmyndigheten är däremot behörig att utfärda i artikel 21 stycke 2 i rådets förordning om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken avsett fiskeförbud som är gällande även inom landskapet Åland".

<sup>73</sup> HD 2001:38.

<sup>74</sup> HD 1998:8.

Det är möjligt att tänka sig att högsta domstolen kunde, i fall av oviss tolkning av EG-rätt i anslutning till ett utlåtande som högsta domstolen skall ge, vända sig till EG-domstolen enligt förhandsavgörandeförfarandet i artikel 234 EGF. Fördragsrummet talar dock om att döma i en sak, vilket verkar förutsätta en rättstvist i ett konkret fall. Beredning av utlåtanden av det slag som HD avger skulle inte nödvändigtvis i en sådan betraktelse aktualisera förfarandet med förhandsavgörande.

Det följer inte av Sjl 60.2 § att högsta domstolen ges ytterligare befogenheter, utöver de som t.ex. följer av GL 106 § och Sjl 60.1 §, att utöva efterhandskontroll av landskapslagstiftning. Efterhandskontroll av landskapslagstiftning kunde dock tänkas bli aktuell vid behandlingen av en meningsskiljaktighet enligt Sjl 60.2 §, t.ex. om en landskapsförordning ligger till grund för meningsskiljaktigheten. Högsta domstolens tolkning av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen kunde då leda till att landskapsförordning bör åsidosättas i avsaknad av behörighet.

Framställning kan även göras i samband med en domstolsbehandling eftersom alla riksmyndigheter kan göra en framställning till högsta domstolen. I Sjl 60.2 § förutsätts att framställningarna skall gälla förvaltningsåtgärder vilket medför att behov av att göra framställning till högsta domstolen främst kunde uppstå vid förvaltningsdomstolarna.<sup>75</sup> Till exempel kunde Ålands förvaltningsdomstol tänkas göra en framställning till högsta domstolen om tolkningen av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Den första självstyrelselagen (FFS 124/1920) medgav en mera omfattande efterhandskontroll för högsta domstolen. Enligt självstyrelselagens 35 § kunde högsta domstolen avgöra meningsskiljaktigheter som uppkom angående landshövdingens, landstingets eller landskapsnämndens befogenheter enligt självstyrelselagen. Högsta domstolen kunde således även uttala sig i efterhand om landstingets lagstiftande befogenheter. Bestämmelsen antyder att högsta domstolen kunde, med stöd av 1921 års självstyrelselag, utöva en efterhandskontroll av landskapslagar genom utlåtanden med förpliktande verkan.<sup>76</sup> I nuvarande självstyrelselag finns inte någon uttrycklig behörighet att i efterhand pröva landskapslagars förenlighet med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen, förutom med avseende på budgetlagar med stöd av Sjl 20.3 §. Avskaffandet av denna form av efterhandskontroll genom stiftandet av 1951 års självstyrelselag var avsiktligt och motiverades med oklarheter av olika slag som systemet skapade för den förhandskontroll av landskapslagar som redan då existerade och för olika institutionella förhållanden.<sup>77</sup> Under stiftandet av 1951 års självstyrelselag togs alltså ställning mot en efterhandskontroll av landskapslagar, medan änd-

<sup>75</sup> Se även Jyränki, 2000, s. 53.

<sup>76</sup> Se Erich 1924, ss. 134, 137; Erich 1925, ss. 398–399; Tollet & Ugglå, 1930, s. 126; Klinthe, 1938, s. 208; RP 100/1946, s. 383; Hakkila 1939, s. 719.

<sup>77</sup> RP 100/1946, s. 383 f.

ringen av Sjl 20 § år 2004 införde en uttrycklig efterhandskontroll av budgetlagar.

### 10.3.3.3. Begäran om utlåtande av Ålandsdelegationen

Enligt Sjl 56.1 § ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Möjligheten att begära utlåtande har inte kvalificerats på något sätt. En utlåtandebegäran kan därför avse frågor förknippade med behörighetskonflikter, men torde även kunna gälla tolkningen av landskapslagstiftningens förenlighet med grundlagen eller självstyrelselagen. Ålandsdelegationen har emellertid inte någon behörighet att åsidosätta eller ogiltigförklara landskapslagstiftning utan ger ett utlåtande som ligger till grund för myndigheters fortsatta bedömning av ett ärende.<sup>78</sup>

Justitieministeriet hade i skrivelse till Ålandsdelegationen 9.12.2002 begärt delegationens yttrande om två frågor gällande begreppet "Ålands län". Justitieministeriets skrivelse föranleddes av en framställning av kanslichefen vid landskapsregeringen om att justitieministeriet skall vidta åtgärder för att begreppet "Ålands län" inte skall användas i myndighetsdokument och informationsmaterial. Ålandsdelegationen ansåg bland annat att statsmakten enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är oförhindrad att använda benämningen "Ålands län" till den del den avser statens förvaltningsverksamhet. Med beaktande av att staten kan anses ha formell rätt att fritt organisera respektive benämna sin regionalförvaltning på Åland, även alltså med benämningar som kan variera från tid till annan respektive med olika benämningar beroende på sammanhanget, ansåg delegationen det vara vanskligt för ett domstolsliknande organ som Ålandsdelegationen att rekommendera åtgärder som syftar till att prioritera ändamålsenligheten av vissa – nuvarande eller andra – benämningar framom andra.<sup>79</sup>

Ålandsdelegationen avgör även sådana meningsskiljaktigheter som avses i Sjl 62 §. Dessa behörighetstvister gäller inrättande av nya färleder inom landskapet för handelssjöfarten samt statens rätt att besitta fast egendom i landskapet. Ålandsdelegationens beslut är slutligt i dessa frågor.

## 10.4. SJÄLVSTYRELSELAGENS OCH JORDFÖRVARVSLAGENS FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN VID RÄTTSTILLÄMPNING

I avsnitt 10.1. ovan redogjordes för det normhierarkiska förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen. Självstyrelselagen är inte en grundlag i for-

<sup>78</sup> Om Ålandsdelegationens efterhandskontroll av självstyrelsens innehåll enligt 1920 års självstyrelselag, se Klinthe, 1938, ss. 140–143.

<sup>79</sup> Ålandsdelegationens utlåtande den 26 mars 2003 gällande begreppet "Ålands län".

mell mening även om förfarandet för ändring av självstyrelselagen medför att det är svårare att göra ändringar i självstyrelselagen än i grundlagen. Detta gäller också jordförvärvslagen. Denna kvalificerade lagstiftningsordning medför enligt förarbeten till rikslagstiftning att de två lagarna på många sätt är "jämförbara med grundlag".<sup>80</sup> Stiftandet, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt SjL 27 § 1 punkten. Självstyrelselagen och jordförvärvslagen kan ändras eller upphävas, samt avvika från endast i grundlagsstiftningsordning och med beslut av lagtinget med två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen samt jordförvärvslagen medför inte ett behov av normkontroll i ordets egentliga bemärkelse.<sup>81</sup> Eftersom självstyrelselagen och jordförvärvslagen har antagits i grundlagstiftningsordning uppstår inte i egentlig mening en normkonflikt i förhållande till grundlagen. Däremot föranleder förhållandet mellan dessa en tolkning av vilka av självstyrelselagens och jordförvärvslagens bestämmelser som har ersatt eller inskränkt grundlagens tillämpning i landskapet (se avsnitt 10.1.2. ovan). Tillämpningen av grundlagen i landskapet följer av denna inledande tolkningsoperation.

Tolknningen av självstyrelselagens förhållande till grundlagen är dock i första hand hänvisad till förhandskontrollen enligt SjL 19 § (och för budgetlagarnas del till efterhandskontrollen enligt SjL 20.3 §). Högsta domstolen har bland annat ansett att lagtingsbeslut om landskapslagar inte får strida mot grundrättighetsstadganden i grundlagen. Republikens president har därefter förordnat att de berörda landskapslagarna skall förfalla.<sup>82</sup> Tilläggas bör att senare antagna grundlagsbestämmelser kan medföra att det innehållsmässiga förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen eller jordförvärvslagen förändras, till exempel så att nya grundrättighetsstadganden blir tillämpliga inom landskapets behörighet (se avsnitt 10.1.1. ovan).

Det finns en tillämpningsinstruktion i SjL 28.1 § riktad till rättstillämparen i samband med att lagtinget inte har gett sitt bifall till eventuella grundlagsändringar inom vissa rättsområden. En ändring av grundlag eller annan rikslag som avser principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet träder inte i kraft i landskapet utan lagtingets bifall. Arrangemanget liknar det som är förknippat med ikraftträdandet av internationella fördrag i landskapet enligt SjL 59 §. Självstyrelselagen innehåller således en bestämmelse om hur en eventuell oförenlighet mellan grundlagen och SjL 28.1 § skall lösas vid rättstillämpningen. Självstyrelselagen innehåller däremot inte någon specifik bestämmelse om hur eventuella grundlagsändringar,

<sup>80</sup> RP 1/1998, s. 127.

<sup>81</sup> Se också Jyränki, 2000, s. 52.

<sup>82</sup> Se Jyränki, 2000, s. 40.

utöver de nämnda i SjL 28.1 §, som faller inom landskapets behörighet skall hanteras i samband med rättstillämpningen (se avsnitt 10.1.1. ovan).

I Finland är det möjligt att anta s.k. undantagslagar enligt GL 73 § genom vilka kan göras tidsmässigt och innehållsmässigt avgränsade undantag till grundlagens bokstav. Dessa undantag kan senare inskränkas genom en vanlig rikslag, såvida undantaget till grundlagens bokstav inte ytterligare utvidgas genom den senare rikslagen. Riksdagens möjligheter att i grundlagsordning inverka på Ålands självstyrelse har uttryckligen begränsats enligt SjL 28.1 §. Det är möjligt att undantagslagar medför ändringar i den åländska rättsordningen, till exempel genom detaljreglering av grundrättigheterna i grundlagen (se avsnitt 10.1.1. ovan).

## 10.5. EFTERHANDSKONTROLL AV LANDSKAPSNORMERS GRUNDLAGSENLIGHET

### 10.5.1. Domstolars lagprövningsrätt

Före ikraftträdandet av grundlagen år 2000 ansågs domstolar inte kunna pröva en lags grundlagsenlighet.<sup>83</sup> Bestämmelsen i GL 106 § medförde dock att domstol skall ge grundlagsbestämmelse företräde om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen. Denna s.k. lagprövningsrätt utsträcktes endast till domstolar och inte till förvaltningsmyndigheter. Det är förstås möjligt att ett förvaltningsärende där en lags grundlagsenlighet har ifrågasatts kommer besvärsvägen till en domstol för prövning. Domstolarna kan enbart åsidosätta en lagbestämmelse i det enskilda fallet, d.v.s. domstolarna har inte erhållit någon möjlighet att upphäva en lagbestämmelse. Om en lagbestämmelse åsidosätts av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen får åsidosättandet emellertid en avsevärd auktoritet.

Trots att domstolarna har erhållit en lagprövningsrätt kan GL 106 § samtidigt sägas ha befäst riksdagens grundlagsutskotts ställning som den auktoritativa uttolkaren av grundlagen. Kravet på att en lagbestämmelse "uppenbart" skall strida mot grundlagen inskränker domstolarnas prövningsrätt och grundlagsutskottet har angett att denna uppenbarhet inte föreligger om grundlagsutskottet har angett att denna uppenbarhet inte föreligger om grundlagsutskottet har gjort sin bedömning utifrån en tolkningssituation lik det specifika fallet som behandlas av domstolen.<sup>84</sup> Grundlagsutskottets tidigare tolkningar av grundlagen i samband med antagandet av en lag är därför avgörande för om en lagbestämmelse kan anses strida uppenbart mot grundlagen.

<sup>83</sup> Se även Husa 1998, *passim*.

<sup>84</sup> GrUB 10/1998, s. 30.

Även om man i anslutning till stiftandet av grundlagen antog att tillämpningen av GL 106 § skulle bli tämligen sällsynt, lät det första rättsfallet inte vänta på sig särskilt länge.

Ett bolags egendom hade blivit föremål för ett interimistiskt åtgärdsförbud med stöd av 9 § i rikets byggnadsskyddslag (FFS 60/1985). Förbudet hade sedermera upphävts. Bolaget hävdade att förbudet medfört ett avbrott i utnyttjandet av egendomen som inkomstkälla och yrkade på ersättning av staten. HD konstaterade efter omröstning<sup>85</sup> att det grundlagsstadgade egendomsskyddet förutsatte att ersättningsprinciperna i byggnadsskyddslagens 11 § även skulle tillämpas på en skada av nämnt slag. I detta fall förutsatte HD en väldigt noggrann granskning av grundlagsenlighet hos lagens förarbeten och då kommentarer saknades om exakt den typens skadeståndssituationer som fallet aktualiserade konstaterades en uppenbar grundlagsstridighet som ledde till att skadeståndskravet godkändes. I ljuset av detta fall verkar HD förutsätta mycket större exakthet av lagens förarbeten och den där bokförda förväntade tolkningssituationen för undvikande av uppenbar grundlagsstridighet än vad som föresvävade riksdagen när grundlagen stiftades. HD verkar ha tillämpat GL 106 § i detta fall, men det blir oklart på vilket sätt grundlagen egentligen tillämpats.

Endast tiden förmår utvisa vilken effekt det förhållandevis strikta kravet på en normkonflikts tydlighet och obestridlighet har på domstolarnas praktiska möjligheter att tillämpa stadgandena i GL 106 § på rikslagar och landskapslagar. I dag kan man också bara spekulera om uppenbarhetskriteriet kan tänkas bli lättare uppfyllt ifråga om landskapslagar än ifråga om riksdagslagar med tanke på att förhandskontrollen av lagars respektive landskapslagars grundlagsenlighet skiljer sig från varandra (se även avsnitt 10.5.2. nedan). Om den ovanstående tolkningen av GL 106 § kan anses utstaka riktlinjer för bedömning av uppenbar grundlagsstridighet för framtida fall så är det möjligt att GL 106 § kommer att användas i långt flera fall än vad som uppskattades när grundlagen stiftades och att bestämmelsen får större praktisk betydelse än väntat.

#### 10.5.2. Efterhandskontroll av landskapslagars grundlagsenlighet

Vid antagandet av grundlagen ansåg riksdagens grundlagsutskott att landskapslagar bör betraktas som lagar enligt GL 106 §.<sup>86</sup> I linje med detta skall en domstol ge grundlagsbestämmelse företräde om tillämpningen av en bestämmelse i en landskapslag i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen.

Vid en prövning av rikslagars grundlagsenlighet är domstolarna hänvisade främst till grundlagsutskottets tidigare bedömningar om rikslagens grundlagsen-

<sup>85</sup> HD 2004:26.

<sup>86</sup> GrUB 10/1998, s. 30.

lighet. Prövningen av landskapslagars grundlagsenlighet kan däremot vara förknippad med bedömningar gjorda av flera olika organ i samband med antagandet av landskapslagen och den efterföljande förhandskontrollen enligt SjL 19 §. Inom lagtinget kan ha gjorts bedömningar om landskapslagens grundlagsenlighet och vid lagstiftningskontroll enligt SjL 19 § är det i sista hand republikens president som förordnar att en landskapslag förfaller. Det samma gäller budgetlagar, vilka dock enligt SjL 20.3 § blir föremål för en efterhandsprövning. Med avseende på den rättsliga prövningen av landskapslagarna har högsta domstolens utlåtande en avgörande betydelse, men även Ålandsdelegationens utlåtanden innehåller material som är av relevans i sammanhanget.

Förhandskontrollen enligt SjL 19 § utförs inom en annan normomgivning än vid förhandskontroll av rikslagar, d.v.s. vid förhandskontrollen av landskapslagar görs bedömningar om landskapslagarnas förhållande både till självstyrelselagen och grundlagen. I princip kan det både vid förhands- och efterhandskontroll av landskapslagars grundlagsenlighet uppstå sådana statsförfattningsrättsliga frågeställningar som grundlagsutskottet inte tidigare har tagit ställning till. Av grundlagens förarbeten framgår dock inte vilket tolkningsvärde domstolar skall ge åt de statsförfattningsrättsliga bedömningar som eventuellt gjorts av högsta domstolen och Ålandsdelegationen i samband med förhandskontrollen av landskapslagar. I princip kunde domstolar utnyttja möjligheten att begära utlåtanden av Ålandsdelegationen enligt SjL 56 § i samband med domstolens prövning av tillämpningen av landskapslagars grundlagsenlighet. En dylik roll för Ålandsdelegationen skulle dock inte passa in särdeles väl med Ålandsdelegationens roll inom självstyrelsesystemet eller den systematik som har skapats för efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet enligt GL 106 §.

Även om grundlagsutskottet inte deltar i förhandskontrollen av landskapslagar kan man fråga sig om en domstol skulle kunna ignorera grundlagsutskottets uttalanden då domstolen prövar en landskapslags grundlagsenlighet. Grundlagsutskottet är nämligen den auktoritativa uttolkaren av grundlagen med stöd av GL 74 § och förekomsten av en uppenbar grundlagsstridighet enligt GL 106 § vad gäller rikslagar är bunden till grundlagsutskottets bedömningar. Vid prövningen av en landskapslags grundlagsenlighet bör en domstol göra en helhetsmässig bedömning där de observationer som gjorts inom ramen för förhandskontrollen av landskapslagar vägs in. Detta kunde möjligen även gälla grundlagsutskottets uttalanden med stöd av den uppfattning om avvikelse genom landskapslag från grundlag som HD utvecklat (se avsnitt 10.1.4. ovan). Om det nämligen vid efterhandskontroll av landskapslags grundlagsenlighet enligt GL 106 § kan ur grundlagsutskottets uttalanden utläsas att det i liknande fall i riket inte anses föreligga grundlagsstridighet, kunde det anses att det s.k. uppenbarhetskriteriet enligt GL 106 § inte uppfylls och landskapslagens bestämmelse inte kan åsidosättas. Detta förefaller betyda att grundlagsutskottets utlåtanden skulle

kunna få en ställning vid en bedömning av tillämpningen av en landskapslags grundlagsenlighet. En sådan tolkning torde vara i linje med uppfattningen om den närapå formella jämställdheten, men kan inte gälla med utgångspunkt i uppfattningen om materiellt oberoende, som skiljer åt självstyrelselagens systematik från den systematik som gäller i riket. Med stöd av den sistnämnda uppfattningen skulle grundlagsutskottets utlåtanden inte kunna bli en del av det material som prövningen landskapslagens tillämpning baserar sig på.

Vid prövning av grundlagsenligheten hos tillämpningen av en landskapslag bör nämligen central uppmärksamhet fästas vid de statsförfattningsrättsliga bedömningar som gjorts i samband med förhandskontrollen av landskapslagen. Med avseende på dessa bedömningar skall högsta domstolens utlåtanden ges en särskild betydelse eftersom högsta domstolen har den centrala rollen vid den rättsliga förhandskontrollen av landskapslagar. Härvid framträder dock en märkvärdig följd av tillämpningen av GL 106 § inom ramen för självstyrelsesystemet: om HD först utför förhandskontroll så kan den komma att senare utöva efterhandskontroll beträffande samma lag. Tillämpning av GL 106 § på landskapslagstiftning kan således få den (oförutsedda) konsekvensen att HD utför både förhands- och efterhandskontroll beträffande samma lagbestämmelse, något som i princip var möjligt med stöd av 1920 års självstyrelselag och som man mer eller mindre uttryckligen ville avskaffa vid stiftandet av 1951 års självstyrelselag (se avsnitt 10.3.3.2. ovan). Tillämpningen av GL 106 § med avseende på landskapslagstiftning kan således leda till ett slags "cirkelresonemang" inom sådan civil- och straffrättslig lagstiftning som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och där HD utövar den högsta domsrätten.

En fråga som inställer sig i detta sammanhang är hurudan grad av exakthet HD skulle kräva av sina egna utlåtanden när de sedan möjligen tas fram vid efterhandskontrollen enligt GL 106 §. I belysning av det ovanstående exemplet från HD skulle nivån på exakthet vara väldigt hög. Om ett "cirkelresonemang" av detta slag blev aktuellt med anledning av besvär till HD och HD skulle uppleva situationen som besvärlig, kunde HD givetvis låta bli att bevilja besvärstillstånd i det enskilda målet. Situationen skulle förmodligen också upplevas som besvärlig om en förvaltningsdomstol och HFD i sista instans vid tillämpning i enskilt fall antog en tolkning om uppenbar grundlagsstridighet mellan en bestämmelse i landskapslagen och grundlagen. En sådan situation är i själva verket mera sannolikt i och med att den åländska lagstiftningsbehörigheten är väldigt offentligrättslig till sin karaktär. I ett sådant läge skulle de två högsta domstolsinstanserna ställas mot varandra.

Till den delen som efterhandskontrollen enligt GL 106 § gäller så kallade budgetlagar så blir det fråga om ett slags dubbelt förfarande. I första hand gäller en i princip normal lagstiftningskontroll, dock enligt Sjl 20.3 § efter budgetlagens ikraftträdande. Om budgetlagen passerar denna kontroll, så kan man visserligen på goda grunder presumera en grundlagsenlighet, men genom tillämpning i enskilda

fall kan framför allt förvaltningsdomstolar och HFD i sista instans i teorin komma att pröva huruvida det föreligger uppenbar grundlagsstridighet enligt GL 106 §. Den möjligheten kan inte uteslutas att HD och HFD skulle ha olika åsikter om tolkning av landskapslagens förhållande till grundlagen och därmed kanske också indirekt om självstyrelselagens förhållande till grundlagen.

Även annan dokumentering kan bli relevant vid efterhandskontrollen enligt GL 106 §, såsom Ålandsdelegationens utlåtanden, vilka numera håller en god nivå med avseende på det juridiska resonemanget och identifiering av problematiska omständigheter. Därtill har lagens förarbeten, dvs. det beredningsmaterial som uppstått under lagstiftningsprocessen, relevans, i synnerhet som lagtinget genom ett klämbeslut antar motiveringarna till en landskapslag och kan därmed tänkas slå fast på ett formellt sett vad lagstiftaren avsett med en viss bestämmelse. Eftersom motiveringarna till en landskapslag antas genom ett klämbeslut i lagtinget, kan man i själva verket spekulera kring huruvida en åländsk lag någonsin kan vara grundlagsstridig på det sätt som GL 106 § avser. Motiveringarna omfattar ju då i vanliga fall ett tämligen gediget arbete som berör många i praktiken förekommande tillämpningssituationer. Det bör dock konstateras att efterhandskontroll av landskapslagars grundlagsenlighet enligt GL 106 § torde förbli mycket sällsynt och har hittills inte förekommit. Domstolar skall i första hand undvika en konflikt mellan landskapslag och grundlag genom s.k. grundlagsenlig tolkning.<sup>87</sup>

Grundlagens 106 § talar om en lagbestämmels konflikt med grundlagen, inte om en konflikt med en bestämmelse i grundlagen. En domstols möjlighet att bedöma huruvida en lagbestämmelse står i konflikt med grundlagen inskränker sig enligt GL 106 § till samband som gäller avgörande av ett enskilt rättsfall. Bestämmelsen ger inte domstolarna i uppdrag att ta ställning till om lagarna är grundlagsenliga eller generellt övervaka att så är fallet. Domstolarna har inte heller befogenhet att pröva korrektheten hos det förfarande som genom lagstiftningsorganets verksamhet leder till stiftandet av en lag (se kapitel 4 ovan). En domstol kan således inte allmänt och utan samband med ett konkret fall bedöma om en lagbestämmelse strider mot grundlagen. Inte ens i ett enskilt fall kan en domstol deklarerat att en lagbestämmelse är grundlagsstridig, utan den kan endast låta bli att tillämpa lagbestämmelsen i det enskilda fallet. En särskild lagbestämmelse behövs om bestämmelsen skall upphävas.

Vilket är då förhållandet mellan landskapslagar och grundlagen i händelse av en konflikt mellan en landskapslag och grundlagen? Enligt riksdagens grundlagsutskott jämställs åländska landskapslagar, på det område som GL 106 § avser, med vanliga rikslagar. Grundlagens bestämmelser om företräde skall med andra ord också tillämpas ifråga om landskapslagar. Av detta följer enligt Jyränki att tillämparen beträffande landskapslagar (och rikslagar) som skall tillämpas på Åland "beakta såväl grundlagen i sin helhet som Ålands grundförfattningar i

<sup>87</sup> GrUB 10/1998, s. 30.

sin helhet och i detta sammanhang utreda dessa författningars inbördes förhållande innan tolkningsoperationen förs vidare".<sup>88</sup> En domstol bör då den tillämpar GL 106 § på en landskapslag utreda såväl landskapslagens förhållande till självstyrelselagen (eller jordförvärvslagen) som självstyrelselagens (eller jordförvärvslagens) förhållande till grundlagen. Om det är uppenbart att en landskapslag strider mot grundlagen och att den inte grundar sig på självstyrelselagen eller jordförvärvslagen som åsidosätter grundlagen, bör domstolen ge grundlagen företräde. Detsamma gäller i fråga om en landskapslag som strider mot grundlagen och som, trots att den grundar sig på självstyrelselagen eller jordförvärvslagen som åsidosätter grundlagen, avviker från grundlagen i större utsträckning än den författning, antingen självstyrelselagen eller jordförvärvslagen, som den grundar sig på.

Som exempel anför Jyränki att en landskapslag som begränsar landskapsens tjänsteinnehavares rätt att delta i politiska organisationers verksamhet skulle förmodligen kränka föreningsfriheten i GL 13 §, då detta slags begränsningar av föreningsfriheten inte kan påträffas i självstyrelselagstiftningen. I fråga om landskapslagar som faller inom den senare kategorin anför Jyränki att en "landskapslag som uppställer väsentligen andra krav på rätten att erhålla kommunal rösträtt än vad som förutsätts i andra delar av riket (aderton års ålder och att personen finns antecknad i hemkommunen i befolkningsdatasystemet) kan tänkas strida mot GL 6 § och GL 14 §. Då Sjl 9 § och Sjl 67 § dock begränsar den grundlagstadgade rättighet som följer av GL 6 § och GL 14 §, tolkade tillsammans, har lagtinget i detta avseende behörighet att stifta en landskapslag om den hålls inom ramen för begränsningarna i Sjl 9 § och Sjl 67 §".<sup>89</sup> De sär rättigheter som självstyrelselagen garanterar ålänningarna och vars reglering hör till lagtingets behörighetsområde skulle således åtminstone i viss utsträckning kunna falla utanför tillämpningsområdet för GL 106 §. De rättigheter som berörs är åtminstone hembygdsrätten, deltagande i val och valbarhet, rätten att förvärva fast egendom och näringsrätten.

Det bör i detta sammanhang ytterligare märkas att GL 106 § endast förbjuder domstolar att tillämpa en lagbestämmelse som *uppenbart* skulle strida mot grundlagen. Enligt riksdagens grundlagsutskott innebär kravet på uppenbarhet "att konflikten mellan lagbestämmelsen och grundlagen är tydlig och obestridlig och därmed lätt att upptäcka och inte exempelvis som rättslig fråga lämnar rum för tolkning."<sup>90</sup> Kravet på uppenbarhet begränsar möjligheterna för en domstol att ge en grundlagsbestämmelse företräde framom en bestämmelse i rikslag eller en landskapslag.

<sup>88</sup> Jyränki 2000, s. 52.

<sup>89</sup> Jyränki 2000, s. 41.

<sup>90</sup> GrUB 10/1998.

I riksdagen ankommer kontrollen av lagförslags grundlagsenlighet bland annat på riksdagens grundlagsutskott. Enligt GL 74 § skall riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet har av hävd bedömt lagförslag också i förhållande till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtande om huruvida de bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller enligt Sjl 69 § om ändring av självstyrelselagen eller, såsom i de flesta fallen, enligt Sjl 59 § om ikraftträdande av internationella förpliktelser.<sup>91</sup> Det bör ändå märkas att grundlagsutskottet ger utlåtande enbart om sådana lagförslag som föreläggs utskottet. Detta betyder att alla rikslagar inte genomgår den grundlagsenlighetskontroll som grundlagsutskottet ansvarar för. Enligt GL 42.1 § ankommer det på riksdagens talman att övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen ärenden i plenum.

På Åland däremot blir landskapslagarna (förutom i Sjl 20.3 § avsedda budgetlagar) enligt Sjl 19 § föremål för förhandskontroll i Ålandsdelegationen, flera dessutom i högsta domstolen. Enligt rådande praxis inbegärs högsta domstolens utlåtande endast i de fall Ålandsdelegationen har ansett att lagtinget har överskridit sin behörighet eller om landskapslagen gäller ett nytt rättsområde eller en fråga som annars är oklar enligt självstyrelselagen. Justitieministeriet beslutar om utlåtande av högsta domstolen skall inbegäras. Förutom att landskapslagarnas grundlagsenlighet kontrolleras av Ålandsdelegationen utövar i praktiken också lagtinget, särskilt dess lagutskott, en viss förhandskontroll av landskapslagars grundlagsenlighet (se avsnitt 4.3.3. ovan).

Slutsatsen skulle därför bli att det enbart utgående från det sätt på vilket rikslagars respektive landskapslagars grundlagsenlighet kontrolleras inte torde finnas någon anledning att anta att domstolarna med stöd av GL 106 § låter bli att tillämpa landskapslag oftare än rikslagar. I fråga om förhållandet mellan landskapslagar och GL 106 § anför Jyränki att om den sista kontrollinstansen, Ålandsdelegationen eller högsta domstolen, har konstaterat att en landskapslag är förenlig med självstyrelselagstiftningen och grundlagen, ligger det nära tillhands att anse att en motsatt ståndpunkt inte är ostridig till de delar som Ålandsdelegationen eller högsta domstolen har bedömt en tolkningssituation som liknar den som domstolen behandlar i ett enskilt fall. Som utgångspunkt är det enligt Jyränki svårt att i ett sådant fall konstruera en uppenbar motstridighet. Det är därför enligt honom ytterst osannolikt att en landskapslag inte, med åberopande av GL 106 §, skulle tillämpas. Frågan skulle då enligt honom närmast gälla om företräde skall ges en grundrättighetsbestämmelse i grundlagen.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Se t.ex. GrUU 9/1938, GrUU 1/1950, GrUU 1/1982, GrUU 45/1996 och 10/1998.

<sup>92</sup> Jyränki 2000, s. 52.



Särskilda rättsliga problem är förknippade med frågan om landskapslagarnas förenlighet med grundlagens bestämmelser om ekonomiska och sociala rättigheter, såsom rätten till arbete (GL 18 §) och socialskydd (GL 19 §). Enligt Sjl 18 § 13 punkten hör socialvården, med vissa avgränsade undantag, till landskapets lagstiftningsbehörighet. Detsamma gäller enligt Sjl 18 § 23 punkten främjande av sysselsättningen i landskapet. Åtminstone i teorin kunde en mycket strikt tolkning av innehållet i sagda grundlagsbestämmelser komma att inverka på landskapets lagstiftningsbehörighet inom främjande av sysselsättningen och näringsverksamhet samt socialvård. I det sistnämnda avseende kan särskilt den subjektiva grundrättigheten till oundgänglig försörjning och omsorg nämnas. Detta grundrättighetsområde påverkas också av den i Sjl 44.2 § ingående målsättningen att de sociala förmånerna i landskapet är minst desamma som i riket. Denna målsättning kopplar de olika socialskyddsmekanismerna och ersättningsnivåerna till tolkningarna i riket på ett sätt som framhäver de ekonomiska och sociala grundrättigheternas förverkligande i landskapet.<sup>93</sup> Internt understryks detta genom nivågarantilagen (se avsnitt 4.4.3.3.1. ovan). Inom dessa lagstiftningsområden kan också efterhandskontrollen av budgetlagar enligt Sjl 20.3 § aktualiseras (se avsnitt 4.3.4. ovan).

#### 10.5.3. Efterhandskontroll av landskapsförordningars grundlagsenlighet

Enligt Sjl 60 § får ett stadgande i en landskapsförordning som står i strid med i landskapet tillämplig rikslagstiftning inte tillämpas av myndigheterna. Med begreppet rikslagstiftning avses grundlag, lag och förordning.<sup>94</sup> Landskapets behörighet är dock exklusiv vilket medför att rikslagar och riksförordningar som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet inte blir tillämpliga i landskapet. Så kallade överenskommelseförordningar enligt Sjl 32 § kan dock medföra avsteg från detta. Det följer också av Sjl 60.1 § att myndighet i landskapet skall åsidosätta en landskapsförordning som strider mot grundlagen. I detta sammanhang uppställs inget krav på uppenbarhet. Vid bedömningen av om en landskapsförordning strider mot grundlagen bör dock uppmärksamhet fästas vid att självstyrelselagen och jordförvärvslagen innehåller avvikelser från grundlagen. Även s.k. undantagslagar kan innehålla avvikelser från grundlagen.

<sup>93</sup> Se även Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten 2004, s. 120: "När staten år 1994 reviderade familjepolitiken fick det som följd att landskapets kostnader för barnbidrag steg." I sammanhanget konstaterar de åländska representanterna i utredningen att systemet haltar betänkligt eftersom det i praktiken är staten som sätter nivån för utgifterna, dock utan att behöva kompensera landskapet ekonomiskt. Bakgrunden till nivån kan dock möjligen sökas även i grundrättigheterna samtidigt som Sjl 44.2 § förmodligen baserar sig på ett starkt åländskt stöd.

<sup>94</sup> RP 73/1990, s. 94.

Enligt GL 107 § får domstolar och myndigheter inte tillämpa en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag om den strider mot grundlagen eller någon annan lag. I förarbetena till grundlagen hänvisas inte i det sammanhanget till landskapsförordningar. Förpliktelsen för en myndighet i landskapet att åsidosätta grundlagsstridig landskapsförordning följer dock redan av Sjl 60.1 §

Landskapsregeringens förordningsmakt är tämligen omfattande och landskapsförordningar genomgår inte förhandskontroll enligt Sjl 19 § (se avsnitt 7.3.2.1. ovan). Behovet av efterhandskontroll av landskapsförordningar kunde därför tänkas uppstå oftare än i samband med tillämpning av landskapslagar. Särskilt Sjl 21.1 § om att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall ingå i lag ställer särskilda krav på landskapsregeringen då den utfärdar landskapsförordningar.

#### 10.6. EFTERHANDSKONTROLL AV LANDSKAPSLAGSTIFTNINGENS FÖRENLIGHET MED SJÄLVSTYRELSELAGEN OCH RÄTTSKÄLLOR INOM LANDSKAPETS BEHÖRIGHET

##### 10.6.1. Den för landskapets myndigheter reserverade rättsordningen

I Sjl 18 § upprättas ett behörighetsområde inom vars gränser landskapets lagstiftande och verkställande myndigheter kan anta rättsnormer. Behörighetsområdet är exklusivt, d.v.s. rikslagstiftning blir inte tillämpligt inom området ens i de fall då landskapet har avstått från att lagstifta inom landskapets behörighet. Behörigheten för antagandet av rättsnormer inom landskapets behörighet baserar sig på självstyrelselagen och från självstyrelselagen kan sägas utgå en normhierarki bestående av rättsnormer inom landskapets behörighet.

Inom denna på självstyrelselagen baserade rättsordning innehåller endast Sjl 60.1 § en uttrycklig befogenhet för lösandet av normkonflikter i efterhand. Trots en grundlig förhandskontroll kan det i princip uppstå normkonflikter mellan självstyrelselagen och de rättsnormer som antagits av landskapets lagstiftande och verkställande organ. Normkonflikter kan även uppstå mellan de rättsnormer som antagits av landskapets lagstiftande och verkställande organ. Till denna grupp av rättsnormer kan främst räknas landskapslagarna och landskapsförordningarna. Landskapsregeringens beslut i övriga ärenden än vid antagandet av landskapsförordningar har i regel inte någon normativ verkan i förhållande till enskilda individer eller rättssubjekt utanför landskapsförvaltningen.

### 10.6.2. Efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen

Med avseende på kontrollen av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen fastställs enbart en förhandskontroll av landskapslagar enligt Sjl 19 § (se avsnitt 4.3.4. ovan). Däremot framgår inte av självstyrelselagen om myndigheter och domstolar i landskapet kan utöva efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen. Med beaktande av att förhandskontrollen är omfattande och noggrann torde normkonflikter mellan självstyrelselagen och landskapslagar vara mycket ovanliga.<sup>95</sup>

Före ikraftträdandet av grundlagen och GL 106 § om grundlagens företrädare ansågs domstolar i Finland inte vara behöriga att åsidosätta rikslagar. Detta kan ha varit en bidragande orsak till att det inte har införts ett stadgande i självstyrelselagen om rätt till prövning i efterhand av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen.<sup>96</sup> En sådan möjlighet ingick i 1920 års självstyrelselag men den avskaffades genom 1951 års självstyrelselag (se avsnitt 10.3.3.2. ovan). Förslag om att frånga förhandskontrollen av landskapslagar och att införa en efterhandskontroll av landskapslagar diskuterades i den s.k. Ålandskommittén i samband med beredningen av nuvarande självstyrelselag.<sup>97</sup> Det icke antagna förslaget utgick från att en myndighet eller domstol inte skulle få tillämpa en föreskrift i landskapslag som står i uppenbar strid med självstyrelselagen. Myndigheten eller domstolen skulle dock ha varit skyldig att hänskjuta prövningen av landskapslagens förenlighet med självstyrelselagen till högsta domstolen.<sup>98</sup>

Införandet GL 106 § om grundlagens företrädare i Finlands statsförfattning medförde att en domstol skall ge grundlagsbestämmelse företrädare om det föreligger en uppenbar motstridighet med grundlagen. Enligt grundlagsutskottet bör landskapslagar i detta hänseende betraktas som lagar enligt 106 §.<sup>99</sup> I annat sammanhang har detta ansetts medföra att även självstyrelselagen skall ges företrädare framom landskapslagarna.<sup>100</sup> Denna slutsats torde främst basera sig på att grundlagen och självstyrelselagen i princip ansetts stå på samma författningshierarkiska nivå och att grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagen skall ges företrädare framom landskapslagarna.

Finlands statsförfattningsrätt utgår från att grundlagen är ett formellt begrepp, d.v.s. en grundlag skall ha antagits i grundlagstiftningsordning och skall

<sup>95</sup> Jyränki 2000, s. 52.

<sup>96</sup> Olsson 1993, s. 534. Olsson anser trots avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse i frågan det vara sannolikt att landskapslagar skulle kunna underkastas lagprövning. Den s.k. Ålandsarbetsgruppen berörde frågan och konstaterade att en efterhandskontroll av landskapslagar kunde tänkas medföra att inställningen till landskapslagars status påverkas. Se Förslag till ny självstyrelselag för Åland 1989, s. 34.

<sup>97</sup> Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31.

<sup>98</sup> Olsson 1993, ss. 530–531.

<sup>99</sup> GrUB 10/1998, s. 30.

<sup>100</sup> Jyränki 2000, s. 52.

ange att den är en grundlag.<sup>101</sup> I samband med antagandet av gällande självstyrelselag tog riksdagen dock uttryckligen ställning emot höjandet av självstyrelselagens normhierarkiska ställning. Det har ansetts att självstyrelselagen "inte är en grundlag eftersom detta inte fastställs i lagen, trots att den har stiftats i och kan ändras endast i kvalificerad lagstiftningsordning".<sup>102</sup> Det samma gäller jordförvärvslagen för Åland. Självstyrelselagen och jordförvärvslagen är således inte grundlagar i formell mening. De definieras inte heller som s.k. undantagslagar som gör ett begränsat undantag från eller "hål" i grundlagens bokstav, vilket senare kan inskränkas i vanlig lagstiftningsordning. Vid stiftandet av grundlagen togs inte uttryckligen ställning för att ge domstolar behörighet att pröva landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen. Förarbetena till grundlagen innehåller inte heller något resonemang om vilken ställning till exempel Ålandsdelegationens eller högsta domstolens bedömningar vid förhandskontrollen av landskapslagar skulle ha vid en eventuell efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen.

En efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen skulle kunna innefatta juridiska bedömningar om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Domstolarnas lagprövningsrätt enligt GL 106 § är decentraliserad, d.v.s. alla domstolar skulle därmed erhålla en rätt att avgöra när en landskapslag har överskridit kompetensgränsen. Om det föreligger en rätt för domstolar att pröva landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen skulle denna decentraliserade prövningsrätt vara ett avsteg från den centrala roll högsta domstolen har både i samband med förhandskontroll enligt Sjl 19 § och avgörandet av behörighetskonflikter i efterhand enligt Sjl 60.2 §. Sammantaget kan konstateras att varken grundlagen eller självstyrelselagen ger något uttömmande svar gällande domstolarnas möjlighet till efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen. Domstolar har heller aldrig åsidosatt en landskapslag p.g.a. oförenlighet med självstyrelselagen.

Ovan framfördes att både den s.k. Ålandskommittén och Ålandsarbetsgruppen behandlade frågan om efterhandskontroll men föreslog inte införandet av efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen.<sup>103</sup> Detta antyder att det i samband med antagandet av självstyrelselagen har ansetts att varken myndigheter eller domstolar är behöriga att pröva landskapslagarnas förenlighet med självstyrelselagen. Vid eventuella oförenligheter kunde domstolar och myndigheter i första hand försöka undvika en normkonflikt genom att tolka landskapslagen i förenlighet med självstyrelselagen.

<sup>101</sup> Jyränki, 2000, s. 35.

<sup>102</sup> RP 1/1998, s. 358.

<sup>103</sup> Se Ny självstyrelselag för Åland, kommittébetänkande 1987, *passim*, och Översyn av självstyrelselagen för Åland 1999, *passim*. Se även Olsson 1993, *passim*.

### 10.6.3. Efterhandskontroll av vanliga landskapslagars förenlighet med landskapslagar antagna i kvalificerad ordning

Tidigare framgick (se avsnitt 10.1.4. ovan) att lagtinget kan stifta landskapslagar i kvalificerad lagstiftningsordning med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I LO 55.2 § stadgas därtill att i landskapslag kan bestämmas att ändring, förklaring och upphävande samt avvikelser från en sådan lag skall ske i kvalificerad ordning. Varken självstyrelselagen eller landskapslagstiftningen innehåller någon bestämmelse om hur rättstillämparen skall förhålla sig till en eventuell normkonflikt mellan landskapslagar antagna i kvalificerad lagstiftningsordning och landskapslagar antagna i vanlig lagstiftningsordning.

En oförenlighet mellan en landskapslag antagen i vanlig lagstiftningsordning och en landskapslag antagen i kvalificerad ordning är inte en grund för att presidenten skall förordna att en landskapslag förfaller enligt Sjl 19 §. Förhandskontrollen av landskapslagars förenlighet med landskapslagar antagna i kvalificerad lagstiftningsordning är därför främst hänvisad till en kontroll inom lagtinget i samband med antagandet av en landskapslag i vanlig lagstiftningsordning.

Ett bemyndigande till efterhandskontroll av landskapslagar i samband med denna typ av normkonflikter finns varken i grundlagen, självstyrelselagen eller landskapslagstiftningen. En efterhandskontroll av domstolar och myndigheter torde därför vara utesluten. I praktiken kunde detta medföra att en domstol eller myndighet skulle vara tvungen att tillämpa en bestämmelse i en landskapslag som är oförenlig med landskapslag antagen i kvalificerad ordning. Vid eventuella oförenligheter kunde domstolar och myndigheter i första hand försöka undvika en normkonflikt genom att tolka den landskapslag som antagits i vanlig lagstiftningsordning i förenlighet med den landskapslag som antagits i kvalificerad lagstiftningsordning.

### 10.6.4. Efterhandskontroll av landskapsförordningar

Enligt Sjl 60.1 § får ett stadgande i en landskapsförordning som står i strid med landskapslag inte tillämpas av myndigheterna. En landskapsförordning skulle givetvis också få ge vika för en landskapslag stiftad i kvalificerad lagstiftningsordning. Myndigheter i landskapet kan utöva en konkret normkontroll, d.v.s. åsidosätta en landskapsförordning i det enskilda fallet. Skyldigheten att inte tillämpa en lagstridig landskapsförordning gäller således både förvaltningsmyndigheter och domstolar. Detta medför inte en upphävning av landskapsförordningen utan landskapsregeringen bör rätta till eventuella oförenligheter som har uppdragats vid rättstillämpning.

I Sjl 60.1 § anges även att myndigheter inte får tillämpa ett stadgande i en landskapsförordning som står i strid med i landskapet tillämplig rikslagstiftning. Med begreppet rikslagstiftning avses grundlag, lag och förordning.<sup>104</sup> Begreppet lagstiftning har således inte en formell förankring utan avser riksnormer i högsta allmänhet. Eftersom självstyrelselagen utgör en rikslag kan man dra den slutsatsen att myndigheter är behöriga att åsidosätta landskapsförordningar som står i strid med självstyrelselagen (och jordförvärvslagen).

Landskapslagar och -förordningar utgör generellt tillämpliga rättsakter. Landskapets myndigheter och kommunala myndigheter fattar också enskilda förvaltningsbeslut. Eftersom dessa beslut vanligtvis kan vara föremål för ändringssökande kan besvärinstansen i det sammanhanget ta ställning till beslutets eventuella oförenlighet med landskapslagar och -förordningar (se avsnitt 9.3. ovan).

### 10.7. EFTERHANDSKONTROLL OCH TILLÄMPNING AV SÄRSKILDA RÄTTSAKTER FÖRKNIPPADE MED SJÄLVSTYRELSELAGEN

Enligt Sjl 69.1 § kan lagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Sådana beslut skall fattas i riksdagen i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I GL 73.1 § möjliggörs stiftandet av avgränsade undantag från grundlagens bokstav, d.v.s. så kallade undantagslagar. I princip är det möjligt att tänka sig att det även görs sådana avvikelser från självstyrelselagens bokstav enligt Sjl 69.1 § som motsvarar dessa s.k. undantagslagar. I likhet med den statsförfattningsrättsliga doktrinen om undantagslagarna torde dock en senare inskränkning av en sådan avvikelse från självstyrelselagens bokstav kunna göras genom en enklare lagstiftningsprocedur än den ursprungliga avvikelserna (se avsnitt 10.1.3. ovan). Denna typ av avvikelser från självstyrelselagens bokstav torde aldrig ha utnyttjats, men vid tillämpning av dylika avvikelser torde de motsvarande tolknings- och företrädesprinciperna gällande undantag från grundlagens bokstav följas.

I Sjl 29 § uppräknas ett antal rättsområden som kan överföras till landskapet utan att självstyrelselagen ändras enligt förfarandet i Sjl 69.1 §. Inom de rättsområden som uppräknas kan med lagtingets samtycke lagstiftningsbehörigheten helt eller till vissa delar överföras på landskapet genom lag. Sjl 29 § innebär en slags delegering till en lägre rättshierarkisk nivå av behörigheten att överföra lagstiftningsbehörighet till landskapet. Efter en eventuell överföring av lagstiftningsbehörigheten inom de områden som uppräknas i Sjl 29 § kan lag-

<sup>104</sup> RP 73/1990, s. 94.

tinget lagstifta på området. Lagtinget skulle därefter kunna lagstifta enligt de villkor som har fastställts i den lag som överför lagstiftningsbehörigheten. Normkontroll skulle därför i första hand aktualiseras i samband med en förhandskontroll av de eventuella framtida landskapslagar som antas inom de rättsområden som överförs enligt Sjl 29 §. I teorin skulle det vara möjligt att en normkonflikt uppstod om överföringen genom vanlig lag, antagen enligt Sjl 29.2 §, överskrider de kompetensområden som har fastställts i Sjl 29.1 § och om en landskapslag överskrider de kompetensområden som har fastställts i Sjl 29.1 § eller i den lag som har överfört lagstiftningsbehörighet till landskapet. I självstyrelselagen har inte fastställts hur en sådan eventuell normkonflikt skulle lösas i efterhand av en domstol eller myndighet. Denna typ av normkonflikt är dock mycket osannolik. Lagstiftningsbehörighet har hittills inte överförts till landskapet med stöd av Sjl 29 §.

I Sjl 32 § upprättas en möjlighet att genom s.k. överenskommelseförordning och med landskapsregeringens samtycke för viss tid eller tills vidare överföra uppgifter som hör till riksförvaltningen på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen på en riksmyndighet. Överenskommelseförordningarna möjliggör att det görs avvikelser från landskapets och rikets förvaltningsbehörighet som har fastställts i Sjl 23 och 30 §. Överenskommelseförordningar utfärdas av republikens president.

Det anges i Sjl 32.2 § hur överenskommelseförordningar kan ändras eller upphävas. Samtidigt anges hur eventuella oförenligheter mellan en överenskommelseförordning och en senare antagen landskapslag skall hanteras av domstolar och myndigheter vid rättstillämpningen. En landskapslag som innebär ändring av en överenskommelseförordning får till den del den står i strid med överenskommelseförordningen inte tillämpas så länge förordningen är i kraft. Överenskommelseförordningen upphör ett år efter uppsägningen, även om förordningen inte har ändrats eller upphävts. Landskapsförordningar som står i strid med en överenskommelseförordning skall åsidosättas eftersom överenskommelseförordningar kan karakteriseras som sådan rikslagstiftning tillämplig i landskapet som avses i Sjl 60.1 §. Ensidiga riksförordningar kan inte medföra avvikelser från överenskommelseförordningar.<sup>105</sup>

#### 10.8. KONTROLL AV RIKSLAGSTIFTNINGENS FÖRENLIGHET MED SJÄLVSTYRELSELAGEN

Landskapets och rikets lagstiftningsbehörigheter enligt Sjl 18 och Sjl 27 § är exklusiva i förhållande till varandra. Med undantag för särbestämmelserna i Sjl 30 § är även förvaltningsbehörigheten exklusiv inom respektive behörighetsom-

<sup>105</sup> RP 73/1990, s. 84.

råde. Uppgifter som hör till riksförvaltningen kan därtill överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet genom s.k. överenskommelseförordningar enligt Sjl 32 §.

Landskapets utnyttjande av behörighet inom ramen för Sjl 18 § kontrolleras i första hand genom förhandskontrollen av landskapslagar enligt Sjl 19 § medan rikets behörighetsområde i första hand avgränsas genom att vid rättstillämpning avstå från att tillämpa rikslagstiftning som anses höra till landskapets behörighet. Antagandet av rikslagstiftning under grundlagens nivå verkar därför vid ett första påseende inte aktualisera efterhandskontroll. Eventuella behörighetskonflikter vid tillämpningen av antagen rikslagstiftning kan avgöras i efterhand genom framställning till högsta domstolen enligt Sjl 60.2 §.

Tidigare framgick att uttalanden från riksdagens grundlagsutskott förutsetts ha en avgörande betydelse vid domstolars bedömning om en lag uppenbart strider mot grundlagen enligt GL 106 §. Därtill har grundlagsutskottet av hävd bedömt lagförslag i relation till självstyrelselagen och om de bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller enligt Sjl 69 § (och Sjl 59 §).<sup>106</sup> Grundlagsutskottet anser att självstyrelselagen kan jämföras med grundlagen i den mening som avses i GL 74 §, d.v.s. grundlagsutskottet ger också utlåtanden om bland annat lagförslags förenlighet med självstyrelselagen. Enligt grundlagsutskottet följer systemet med förhandskontroll av rikslagars grundlagsenlighet principen att grundlagsutskottets ställningstaganden beaktas också när det gäller en rikslags förenlighet med självstyrelselagen.<sup>107</sup> Den s.k. lotterilagsfrågan synliggjorde problemet med att stiftandet av rikslagar kan uppvisa särskilda frågeställningar med beröringspunkter till efterhandskontroll i domstolar. Republikens president stadfäste inte den av riksdagen antagna lotterilagen samt vissa lagar som hade samband med den,<sup>108</sup> utan begärde ett utlåtande av högsta domstolen enligt GL 77 §. Högsta domstolen tolkade självstyrelselagen på ett sätt som avvek från grundlagsutskottets tidigare tolkning och ansåg att bestämmelserna i lotterilagen inte harmonierade med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.<sup>109</sup>

Riksdagens grundlagsutskott ansåg att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en lags stadfästelsefas inte binder riksdagen och att grundlagsutskottet i riksdagsarbetet avgör om den icke-stadfästa lotterilagen står i samklang med självstyrelselagen. Grundlagsutskottet ansåg att riksdagen kunde godkänna den icke-stadfästa lotterilagen. Lotterilagen antogs i vanlig lagstiftningsordning enligt GL 78 §, men samtidigt godkändes ett lagförslag som upphävde de omstridda lagrummen i lotterilagen. Detta förfarande ledde till att

<sup>106</sup> T.ex. GrUU 9/1938, GrUU 1/1950, GrUU 1/1982, GrUU 45/1996, GrUU 10/1998, GrUU 36/2001.

<sup>107</sup> GrUU 36/2001 rd, s. 3.

<sup>108</sup> RP 197/1999; RSv 91/2001.

<sup>109</sup> HDu 29.8.2001/nr 1625 (HD 2001:79), som gavs med stöd av GL 77 §.

domstolarna inte behövde ta ställning till förhållandet mellan de omstridda bestämmelserna och självstyrelselagen.

Lotterilagsfrågan lyfte fram frågan om vilket organ, grundlagsutskottet eller högsta domstolen, som i sista hand uttolkar självstyrelselagen (se avsnitt 5.1.3. ovan). Problematiken tillspetsades i samband med lotterilagen, eftersom högsta domstolen redan före rikslagens ikraftträdande hade framfört en tolkning av självstyrelselagen som avvek från grundlagsutskottets tolkning.<sup>110</sup> I sitt utlåtande hänvisade grundlagsutskottet till motiveringarna till GL 106 § enligt vilka en lags konflikt med grundlagen inte anses vara klar och ostridig på det sätt som avses i GL 106 § till den del som grundlagsutskottet redan har gjort sin bedömning utifrån en tolkningssituation lik det specifika fall som behandlas av domstolen och konstaterat att lagen är grundlagsenlig. Grundlagsutskottet ansåg att dess ställningstaganden om en rikslags förenlighet med självstyrelselagen följer samma princip, d.v.s. domstol skall vid tolkning av självstyrelselagen beakta grundlagsutskottets ställningstaganden om självstyrelselagen.

Grundlagsutskottets tolkning i samband med behandlingen av lotterilagen kunde medföra att en domstol måste ta ställning till hur den förhåller sig till tolkningar av självstyrelselagen som har framförts i samband med behandlingen av ett lagförslag i riksdagen. Om de omstridda bestämmelserna i lotterilagen hade trätt i kraft är det möjligt att högsta domstolen skulle ha blivit tvungen att på nytt ta ställning i en fråga där grundlagsutskottet från sitt håll redan framfört en avvikande åsikt om tolkningen av självstyrelselagen.<sup>111</sup>

## 10.9. NORMKONTROLL OCH INTERNATIONELLA FÖRPLIKTELSE

### 10.9.1. Frånvaro av lagtingets bifall

Landskapet har ännu aldrig slutgiltigt förkastat en författning om ikraftträdande av ett internationellt fördrag. Eftersom en fördragsbestämmelse vid avsaknad av lagtingets bifall inte träder i kraft i landskapet till den del den strider mot självstyrelselagen eller till den del fördragsbestämmelsen faller inom landskapets behörighet skulle inte heller domstolar och myndigheter kunna tillämpa ikraftträ-

<sup>110</sup> HD 2001:38, som gavs med stöd av Sjl 60.2 §. I detta fall ansåg HD att landskapsstyrelsen inte hade överskridit sina befogenheter då den genom sitt tillståndsbeslut tillät anordnandet av penningspel på Internet.

<sup>111</sup> I samband med 80-års jubileum av Ålands självstyrelse lyfte högsta domstolens president Leif Sévon fram några av de frågeställningar som den s.k. lotterilagsfrågan väckte. "En fråga är huruvida det är riksdagen eller någon annan som i sista hand bedömer vad självstyrelselagen egentligen innehåller. En annan fråga är huruvida, om lotterilagen hade antagits i oförändrad form, frågan i en annan form kunde ha dragits inför Högsta domstolen. En tredje fråga, som har ägnats betydligt mycket mindre uppmärksamhet är, att den frågan uppenbarligen kunde komma upp inför vilken som helst av Finlands domstolar som en fråga om ogiltighet av den lagstiftning som skulle ligga till grund för dömandet. Vilket hade svaret i så fall blivit på den frågan? Jag hoppas intensivt att vi aldrig skall behöva söka det svaret! Men så mycket kan ju sägas att också rättsstatsprincipen innebär rätt mycket när det gäller att hitta på svaren." Tal av högsta domstolens president Leif Sévon i Ålands lagting den 9 juni 2002.

delseförfattningen till vissa delar i förhållande till landskapet. Sjl 59 § skulle således ges företräde till exempel om lagtinget inte givit sitt bifall men en ikraftträdelselag antagen av riksdagen enligt GL 95 § gör att fördraget ändå blir tillämpligt inom rikets behörighetsområde. Finland kan emellertid bli folkrättsligt ansvarigt för att fördraget inte tillämpas i sin helhet på landskapets territorium. Enligt artikel 27.1 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte återropa sin interna rättsordning för att berättiga att ingångna fördrag inte följs.<sup>112</sup> Finland kan således göra sig skyldigt till ett fördragsbrott om en domstol låter bli att tillämpa en fördragsbestämmelse inom landskapets behörighet.

I samband med riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget uppmärksammade riksdagens grundlagsutskott dessa konsekvenser i landskapet vid en eventuell frånvaro av lagtingets bifall till en ikraftträdelseförfattning om ett internationellt fördrag. Utskottet ansåg att statsförfattningen inte hindrade att Finland ratificerade ett fördrag trots att lagtinget inte gav sitt bifall till ikraftträdelseförfattningen.<sup>113</sup>

"[...] det kan medföra vissa problem både i Finland och i landskapet om lagtinget inte ger sitt bifall. Enligt fördragstexten skall EG-fördraget omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i akten om villkoren för Finlands anslutning. Finland kan dock inte garantera ett relevant genomförande av EG-fördraget i landskapet inom de områden som enligt kompetensfördelningen mellan riket och landskapet hör till landskapet. Om Åland låter bli att följa EG-fördraget betyder det i sista hand att de skyldigheter som åläggs Finland som medlemsstat åsidosätts, vilket kan ha skadliga följder. Utskottet menar att regeringen bör inleda förhandlingar med Europeiska unionen i syfte att reda ut problemet, om Ålands lagting inte ger sitt bifall till Amsterdamfördraget."<sup>114</sup>

Grundlagsutskottet pekade på behovet av att öppna fördragsförhandlingarna på nytt i fall lagtinget inte gav sitt bifall till ikraftträdelseförfattningen. Vid sådana förhandlingar kan Finland beakta de åsikter om fördraget som eventuellt lett till att lagtinget inte givit sitt bifall. Ett sådant beaktande av för landskapet viktiga ställningstaganden om ett fördrag borde dock tillgodoses i samband med de egentliga fördragsförhandlingarna som har föregått förslaget till ikraftträdelseförfattning. Beaktandet kan exempelvis ta sig uttryck i en sådan "opt-in/opt-out"-mekanism som tillämpades i samband med Ålands inträde i EU.

<sup>112</sup> Den fasta mellanfolkliga domstolen konstaterade redan 1931 att en stat inte ens kan återropa sin egen konstitution för att undvika fördragsenliga förpliktelser. *Polish Nationals in Danzig*. PCIJ, Series A/B, no. 44 (1931).

<sup>113</sup> Utskottets tolkning har kritiserats av Jyränki 1998, *passim*, och Jääskinen 2003, ss. 47–53.

<sup>114</sup> GrUU 10/1998.

## 10.9.2. Efterhandskontroll i samband med ikraftträdelseförfattningar

Ett bifall av lagtinget till en ikraftträdelselag som gäller ett fördrag som står i strid med självstyrelselagen skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Eftersom ikraftträdelselagen i vanliga fall enbart inkorporerar fördragsbestämmelserna i Finlands rättsordning (s.k. blankettlag) och inte medför ändringar i självstyrelselagens bokstav innebär den en avvikelse från självstyrelselagens bestämmelser. Liknande avvikelser är möjliga att göra enligt Sjl 69.1 § men till skillnad från den lagstiftningsproceduren antas lagförslag som står i strid med självstyrelselagen enligt Sjl 59.2 § med två tredjedelars majoritet i riksdagen enligt den lagstiftningsproceduren som fastställs i GL 95.2 § (s.k. inskränkt grundlagsstiftningsordning).

Eftersom ikraftträdelselagar antagna enligt Sjl 59.2 § är antagna som en avvikelse från självstyrelselagen, får fördragsbestämmelserna en rättshierarkisk ställning inom landskapets behörighet ovanför olika rättsnormer antagna av landskapets myndigheter inom landskapets behörighet. En myndighet skulle således med stöd av Sjl 60.1 § vara skyldig att åsidosätta en landskapsförordning som står i strid med ikraftträdelselagen. Av självstyrelselagen framgår dock inte ett uttryckligt bemyndigande för åsidosättande i efterhand av en landskapslag som står i strid med ikraftträdelselagen. Dylika konflikter torde dock kunna åtgärdas i samband med förhandskontrollen av landskapslagar och det har förekommit att landskapslagar har förordnats att förfalla på grund av oförenlighet med internationella fördrag.

I teorin kunde man tänka sig att avvikelserna enligt Sjl 59.2 § senare inskränks genom en rikslag. Det är dock i viss mån oklart vilket förfarande som skall följas vid antagandet av en sådan författning (se avsnitt 10.8. ovan). I princip kunde man tänka sig att en domstol skulle vara tvungen att ge företräde för en sådan senare inskränkning eller en senare ändring av självstyrelselagen som står i strid med en ikraftträdelselag om ett internationellt fördrag. Detta är ytterst osannolikt men kunde medföra ett fördragsbrott från Finlands sida.

Ikraftträdelseförfattningar enligt Sjl 59.1 § avviker inte från självstyrelselagens bokstav utan ikraftträdelseförfattningen begränsar det framtida utnyttjandet av landskapets behörighet. Lagtinget kan inte under den tid det internationella fördraget är i kraft lagstifta i strid med fördragets bestämmelser.<sup>115</sup> Landskapet kan inte ensidigt ändra eller upphäva ikraftträdelseförfattningar enligt Sjl 59 §. Lagtingets bifall krävs inte till upphävandet av ett internationellt fördrag.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> RP 73/1990, s. 93.

<sup>116</sup> RP 78/2003, s. 147: "Behovet av lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen gäller inte uppsägning av internationella överenskommelser eller andra internationella förpliktelser med motsvarande verkningar. Till denna del kan landskapets behörighet att ge sitt bifall inte jämföras med riksdagens behörighet enligt 94 § grundlagen, vilken också gäller uppsägning av internationella överenskommelser eller andra förpliktelser och internationella förpliktelser med motsvarande verkningar."

En ikraftträdelselag enligt Sjl 59.2 § är alltid en rikslag som medför avvikelser från självstyrelselagen. Ikraftträdelsesystemet enligt Sjl 59.1 § är såitllvida exceptionellt att lagtingets bifall kan leda till att en riksförfattning under lagnivå medför rättsliga effekter inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet. Eftersom ikraftträdelseförfattningen utgör en riksförfattning som är tillämplig i landskapet skall myndigheter åsidosätta oförenlig landskapsförordning enligt Sjl 60.1 §. I likhet med Sjl 59.2 § framgår inte av självstyrelselagen hur domstolar och myndigheter skall lösa eventuella oförenligheter mellan ikraftträdelseförfattningar avsedda i Sjl 59.1 § och en senare landskapslag. Eventuella oförenligheter torde dock vanligtvis kunna undvikas genom tolkning.

## 10.10. NORMKONTROLL OCH GEMENSKAPSRÄTTEN

## 10.10.1. EG-rättens företräde och självstyrelsen

EU-medlemskapet hade en stor inverkan på rättsordningen i landskapet och gemenskapsrätten gav upphov till nya normhierarkiska relationer. Även Europeiska unionen baserar sig på internationella fördrag och Ålands inträde i unionen avgjordes enligt bestämmelserna i Sjl 9 kap. Effekterna av detta beslut var dock mycket mera omfattande än i samband med andra fördrag. Domstolarna och myndigheterna blev placerade i en ny normomgivning där sannolikheten för att olika normkonflikter uppstår har ökat.

Finlands anslutningsfördrag inkorporerades i Finlands rättsordning genom en s.k. undantagslag.<sup>117</sup> Anslutningsfördraget ansågs stå i strid med självstyrelselagen och därmed inhämtades lagtingets bifall enligt den lagstiftningsproceduren som nu fastställs i Sjl 59.2 §. Efter EU-medlemskapet har lagtinget även gett sitt bifall i samband med den inomstatliga behandlingen av Amsterdamfördraget och Nicefördraget, men då antogs bifallet till ikraftträdelseförfattningarna enligt den ordning som nu framgår av Sjl 59.1 §.<sup>118</sup> Den metod för ikraftsättandet av anslutningsfördraget i Finland medförde att de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och den sekundära gemenskapsrätt som antas av institutionerna inom unionen även är tillämpliga i Finland. EG-domstolens rättspraxis är en del av det gemenskapsrättsliga regelverk som medlemsstaterna godtar i samband med medlemskap.<sup>119</sup> EG-domstolen fastställde redan i fallet *Costa v. ENEL* att gemenskapsrätten är en del av ett autonomt rättssystem som äger företräde

<sup>117</sup> RP 135/1994 och lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (FFS 1540/1994).

<sup>118</sup> Beslutet att inhämta lagtingets bifall enligt Sjl 59.2 § i stället för Sjl 59.1 § i samband med ratificering av Amsterdamfördraget har kritiserats. Se Jyränki 1998, s. 114–115, som anser att ändringar med avseende på rättsliga och inrikes ärenden genom Amsterdamfördraget inverkat på landskapets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen.

<sup>119</sup> Se Jyränki 1996, s. 30.

framom alla nationella bestämmelser, inklusive medlemsstaternas statsförordningar.<sup>120</sup>

Till gemenskapsrätten räknas både de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och de sekundära rättsakterna som antas av unionens institutioner med stöd av dessa fördrag. Förordningar, direktiv och beslut är de främsta sekundära rättsakterna. Gemenskapen ingår även internationella avtal som blir en del av gemenskapens rättsordning. Direktiven är i första hand riktade till medlemsstaternas lagstiftare och förutsätter genomförande i den nationella rättsordningen. I vissa fall kan även direktiv tillämpas direkt av myndigheter och domstolar i medlemsstaterna.

I förarbetena till ikraftträdelselagen omfattades den av EG-domstolen utvecklade principen om EG-rättens företräde. Enligt regeringens proposition till ikraftträdelselagen innebär företrädesprincipen "att en gemenskapsrättslig regel i en konkret tillämpningssituation bör ges företräde framom en nationell regel som strider mot den gemenskapsrättsliga regeln oberoende av vilken författningshierarkisk rang den nationella regeln har."<sup>121</sup> En följd av att ikraftträdelselagen antogs som en s.k. undantagslag är i princip att normkonflikter mellan å ena sidan gällande och framtida gemenskapsrätt och å andra sidan finsk lagstiftning har lösts till förmån för gemenskapsrätten.

Lagtingets bifall till ikraftträdelselagen medförde en avvikelse från självstyrelselagens bokstav. Gemenskapsrättens företräde gäller därför också i förhållande till självstyrelselagen och rättsnormer antagna inom landskapets behörighet. Ur ett inomstatligt perspektiv kunde man dock i princip tänka sig att det i Finland uttryckligen lagstiftas i strid med företrädesprincipen genom en senare ändring av grundlagen eller självstyrelselagen. Eftersom gemenskapsrättens effekter i den finska rättsordningen får sitt inomstatliga bemyndigande från ikraftträdelselagen kunde det då tänkas att domstolar och myndigheter i Finland blev tvungna att tillämpa ett uttryckligt inomstatligt avsteg från ikraftträdelselagen. Ett sådant avsteg skulle emellertid stå i strid med EG-domstolens doktrin om gemenskapsrättens företräde.

EG-rättens företräde har inte aktualiserats särskilt ofta i finska domstolar.<sup>122</sup> EG-rätt har dock getts företräde i förhållande till landskapslagstiftning. Ålands förvaltningsdomstol åsidosatte Finlands inkomstskattelagstiftning där landskapet delvis har behörighet. Detta gjordes efter att EG-domstolen i ett s.k. förhandsavgörande (se avsnitt 10.10.2. nedan), som begärdes av Ålands förvalt-

<sup>120</sup> Case 6/64 *Costa v. ENEL*, (1964) ECR 585.

<sup>121</sup> RP 135/1994, s. 678.

<sup>122</sup> Se t.ex. Jääskinen 1999, ss. 416–420.

ningsdomstol, konstaterade att det förelåg oförenlighet med gemenskapsrätten.<sup>123</sup>

I fallet *Simmenthal* utgick EG-domstolen från att oförenlig nationell rätt är automatiskt otillämplig.<sup>124</sup> Alla myndigheter är förpliktade att åsidosätta nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrätten, d.v.s. förvaltningsmyndigheter i landskapet och domstolar skall också åsidosätta landskapslagar som står i strid med gemenskapsrätten.<sup>125</sup> Inom det EG-rättsliga området har myndigheterna i landskapet därför en mera omfattande behörighet att åsidosätta landskapslagstiftning än den som uttryckligen framgår av SjL 60.1 §. Principen om EG-rättens företräde utvidgar också den lagprövningsrätt som domstolar har enligt GL 106 § och prövningen av till exempel landskapslagars förenlighet med EG-rätten är inte förknippad med ett krav om att motstridigheten skall vara "uppenbar" på det sätt som GL 106 § förutsätter.

#### 10.10.2. Förfarandet med förhandsavgörande

Artikel 234 i EG-fördraget upprättar en förbindelse mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen.<sup>126</sup> Vid tolkning av EG-rätt kan (eller måste i vissa fall) de nationella domstolarna vända sig till EG-domstolen och be om en tolkning av EG-rätt (eller om EG-rättens giltighet). EG-domstolen meddelar denna tolkning i ett förhandsavgörande till den nationella domstolen. Avgörandet begärs och ges, inte före fallet kommer till den nationella domstolen, utan under själva processen i den nationella domstolen. I allmänhet uppskjuts de nationella domstolsbehandlingarna tills EG-domstolen har gett sitt förhandsavgörande.

Förfarandet med förhandsavgörande kan utnyttjas av "domstol i en medlemsstat", och EG-domstolen definierar detta uttryck i ljuset av EG-rätten. I Finland faller i alla fall de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna samt specialdomstolarna under begreppet "domstol i en medlemsstat".<sup>127</sup> EG-domstolen tar inte ställning till hur nationell lag skall tolkas. EG-domstolen kan inte ogiltigförklara eller åsidosätta nationell lagstiftning även om detta kan vara en direkt konsekvens av förhandsavgörandet i den nationella domstolsproceduren. Detta sker då med stöd av principen om EG-rättens företräde.

Förfarandet med förhandsavgörande kan medföra att EG-domstolen i praktiken utövar en indirekt kontroll av till exempel landskapslagstiftningens in-

<sup>123</sup> EG-domstolens dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02 *Diana Elisabeth Lindman mot Skatterättsenämnden*. Se även förslag till dom av generaladvokat Christine Stix-Hackl, föredraget den 10 april 2003, i samma mål.

<sup>124</sup> Case 106/77 *Simmenthal*, (1978) ECR 629.

<sup>125</sup> Se även Mäenpää 2000, s. 193.

<sup>126</sup> För en översikt av finländska domstolars begäran om förhandsavgöranden, se Jääskinen 2001, ss. 615–616.

<sup>127</sup> Se Jääskinen 2001, ss. 615–616, för en sammanfattning av tolkningsfrågor ställda av finska domstolar.

nehåll eller landskapsregeringens beslut i ett visst ärende. Förhandsavgörandeförfarandet innehåller ofta ett stort element av normkontroll och det har i praktiken använts mycket till att ifrågasätta den nationella rättens förenlighet med EG-rätt.<sup>128</sup> Merparten av förhandsavgörandena är förknippade med oförenligheter mellan nationell rätt och EG-rätt.<sup>129</sup>

Till exempel i samband med ett besvär över landskapsregeringens eller en kommuns beslut kan enskilda personer hävda att beslutet strider mot EG-rätt och att den nationella domstolen därför borde vända sig till EG-domstolen för att få ett tolkningsavgörande om EG-rättens innehåll. Enskilda kan dock inte tvinga den nationella domstolen till detta utan det slutliga avgörandet om att vända sig till EG-domstolen ligger hos den nationella domstolen. EG-domstolen utgör därför inte en särskild besvärinstans för enskilda även om ett förhandsavgörande ytterst kan medföra att den enskildas besvär godkänns av den nationella domstolen. Förfarandet med förhandsavgörande är därmed inte något sådant rättskyddsmedel som en enskild individ eller ett enskilt företag kunde begagna sig av på det sätt som dessa kan utnyttja t.ex. ordinarie rättsmedel.

### 10.10.3. Den auktoritativa makten att bestämma gemenskapens behörighetsområde

I princip är gemenskapsrättens företrädare inte absolut utan företrädet gäller inom det kompetensområde som har reserverats för gemenskapen. En viktig konsekvens av företrädesprincipens tillämpning är att kompetensområdet mellan gemenskapen och medlemsstaterna upprätthålls. Medlemsstaterna är fortfarande suveräna inom det kompetensområde som faller utanför gemenskapsrättens tillämpningsområde, d.v.s. i princip aktualiseras inte normkontroll eftersom kompetens inte har överförs till gemenskapen.

Eftersom kompetensgränsen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är avgörande för när normkontroll kan uppstå, inställer sig frågan om vilket organ som i sista hand fastställer gränserna för gemenskapens kompetensområde. EG-domstolen har i rättspraxis angett att medlemsstaternas domstolar inte kan ogiltigförklara gemenskapsrätt som de anser strida mot de grundläggande fördragen.<sup>130</sup> Även högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att en nationell domstol inte är behörig att pröva en EG-förordnings giltighet.<sup>131</sup> Detta leder till att befogenheten att bestämma gemenskapens kompetens centraliseras till EG-

<sup>128</sup> Se Ojanen 1996, s. 18.

<sup>129</sup> En stor andel av förhandsavgörandefrågingarna gäller den nationella rättens förenlighet med EG-rätt. Åtminstone fram till slutet av 1980-talet handlade ungefär fyra av fem förhandsavgöranden om den nationella rättens förenlighet med EG-rätt.

<sup>130</sup> Case 314/85 *Foto-Frost*, (1987) ECR 4199.

<sup>131</sup> HFD 1996-A-36.

domstolen eftersom endast den kan ogiltigförklara sekundär EG-rätt. EG-domstolen kan sägas ha tolkningsmonopol med avseende på vad som skall höras till EG:s behörighetsområde. Denna centraliserande tendens är även synlig i det s.k. förhandsavgörandeförfarandet enligt vilket de högsta nationella rättsinstanserna är förpliktade att i vissa fall hänskjuta en fråga om gemenskapsrättens tolkning och giltighet till EG-domstolen. Gemenskapsrättens giltighet kan även ifrågasättas vid EG-domstolen genom en s.k. direkt talan enligt artikel 230 EGF. EG-domstolen kan däremot inte ogiltigförklara nationella bestämmelser, till exempel landskapslagstiftning.

Kontrollen av behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna kunde jämföras med kontrollen av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Det auktoritativa fastställandet av behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna uppvisar en större grad av centralisering eftersom det är EG-domstolen som i sista hand avgör omfattningen av gemenskapens behörighet. Framställningar till högsta domstolen enligt SjL 60.2 § upprättar också en sådan centraliserad uttolkning av självstyrelsens omfattning, men grundlagsutskottets ställning vid uttolkningen av självstyrelselagens bestämmelser medför en viss decentralisering av systemet och tillför det en asymmetri.

### 10.11. SAMMANFATTANDE SYNUNKTER

Den åländska normhierarkin och med den sammanhängande normkontrollen utgör en mycket komplicerad och mångfacetterad helhet. Finlands grundlag och rikets lagstiftningsbehörighet samverkar med det system för landskapslagstiftning som självstyrelselagen upprättar och med den rättsordning som framväxer med stöd av den åländska lagstiftningen. Samtidigt påverkas denna helhet av en tredje rättsordning, den EG-rättsliga, som kräver sin egen andel av den åländska behörigheten och påverkar tillämpningen av rättsregler inom landskapets område. Ur normkontrollens perspektiv kan det komplicerade mönstret som upptecknats ovan visualiseras på följande sätt (se tabell 4 nedan):



Tabell 4: Översikt gällande efterhandskontroll av landskapslagstiftning.

Rättskälla	Rättskälla i relation till vilken oförenlighet uppstår	Rättsgrund för efterhandskontroll	Behörigt organ för efterhandskontroll och typ av kontrollåtgärd
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapsförordning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SjL; JfL</li> <li>GL</li> <li>Ikraftträdelseförfattning enl. SjL 59 §</li> <li>Landskapslag</li> <li>Kvalificerade landskapslagar</li> <li>Rikslag enl. SjL 29 §</li> <li>Överenskommelseförordningar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SjL 60.1 §</li> </ul>	Myndigheter åsidosätter landskapsförordning.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapslag</li> <li>Kvalificerade landskapslagar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GL 106 §</li> <li>GrUU 10/1998 rd</li> </ul>	Domstolar åsidosätter landskapslag vid uppenbar motstrid.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapslag</li> <li>Kvalificerade landskapslagar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SjL; JfL</li> <li>Ikraftträdelselag enl. 59.2 §</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oklar rättsgrund; möjligen GL 106 §</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapslag</li> <li>kvalificerade landskapslagar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rikslag enl. SjL 29 §;</li> <li>Ikraftträdelseförfattning enl. SjL 59.1 §</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inte reglerad</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalificerade landskapslagar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inte reglerad</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Landskapslag</li> <li>Kvalificerade landskapslagar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Överenskommelseförordningar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SjL 32.2 §</li> </ul>	Myndigheter kan inte tillämpa landskapslag så länge ÖF är i kraft till den del LL avviker från ÖF.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alla nationella rättsnormer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemenskapsrätten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EG-domstolens rättspraxis</li> </ul>	Myndigheter åsidosätter nationell bestämmelse.

Det har ansetts att de landskapslagar som lagtinget stiftar med stöd av sin lagstiftningsbehörighet "bör i detta hänseende betraktas som lagar enligt 106 §",<sup>132</sup>

<sup>132</sup> GrUB 10/1998, s. 30.

dvs. såsom lagar som kunde bli föremål för den begränsade form av lagprövning som GL 106 § upprättar. Till den delen som tillämpningen av en bestämmelse i en landskapslag i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, borde domstolen enligt GL 106 § ge grundlagsbestämmelsen företräde. Även om man i ett statsförfattningsrättsligt perspektiv kunde förena sig med denna uppfattning bör man dock ta i betraktande de avvikelser från rikets lagstiftningsförfarande som gäller för lagstiftningsförfarandet och lagtillämpningen på Åland. Hit hör även den omständigheten att GL 106 § verkar hänvisa till grundlagen i en formell bemärkelse, dvs. till den helhet om 131 paragrafer som grundlagen utgör, varmed avvikelser från denna helhet, såsom självstyrelselagen, verkar hamna utanför den formella grundlagen.

När självstyrelselagen dessutom på olika sätt upprättar ett eget från grundlagen avvikande kontrollsystem för de olika normerna, kan det knappast anses helt självklart att GL 106 § utan vidare är tillämplig på landskapslagar stiftade av lagtinget. Det kan bl.a. framföras att lagtinget saknar en sådan explicit förhandskontroll av grundlagsenligheten av förslag till landskapslagar som ingår i GL 74 § och som i anslutning till grundlagens företräde enligt GL 106 § får en central ställning vid bedömningen av uppenbar grundlagsstridighet. Hit hör också det faktum att lagstiftningskontrollen enligt SjL 19 § (och även avgörandet av behörighetstvister angående förvaltningsåtgärder enligt SjL 60.2 §) upprättar ett system som till sin struktur är väsentligen annorlunda än det som GL 106 § baserar sig på. Därtill kan man nämna den mekanism för samordning av rikets och Ålands behörigheter som utgörs av den med stöd av 55 § självstyrelselagen upprättade Ålandsdelegationen.

Svaret på huruvida förhållandet mellan grundlagen å ena sidan och självstyrelselagen och jordförvärvslagen å andra sidan kan läggas upp med hänvisning till närapå formell jämställdhet eller materiellt oberoende beror åtminstone i någon utsträckning på betraktarens perspektiv. Ur grundlagsutskottets perspektiv framstår förhållandet som en sammantagen helhet inom vilken grundlagsutskottet har tolkningsmakt med avseende på lagförslags grundlagsenlighet även i förhållande till självstyrelselagen och jordförvärvslagen och inom vilken GL 106 § om grundlagens företräde utan tvekan äger tillämplighet. Här gäller den närapå formella jämställdheten. Ur de åländska organens perspektiv kan förhållandet te sig annorlunda, som en helhet av på olika normhierarkiska nivåer befintliga separata normer vilka inte borde tolkas på ett helhetsmässigt sätt utan inom var sitt område av de kompetenta organen och där tillämpligheten av GL 106 § om grundlagens företräde åtminstone i viss utsträckning kan ifrågasättas p.g.a. att självstyrelselagen inrättar egna förfaranden för normkontroll. Här gäller det materiella oberoendets perspektiv. Såsom beredningen av olika självstyrelselagar och ändringar därtill antyder så är denna fråga ännu inte slutgiltigt löst utan kommer att uppenbara sig på ett eller annat sätt i anslutning till framtida

ändringar av självstyrelselagstiftningen. Ett uttryckligt stadgande i självstyrelselagen skulle förmodligen behövas för att klarlägga situationen. Så länge som oklarhet råder borde kanske domstolarna undvika att tillämpa GL 106 § och lösa eventuella problem mellan landskapslag och grundlagen på andra sätt.

Något slutgiltigt svar kan inte heller ges i detta sammanhang, men nog en preferens. På grund av att lagtinget är en av de två lagstiftare på Finlands område som genom lag bör förverkliga de i grundlagens 2 kapitel etablerade grundrättigheterna vore det viktigt ur den enskilda individens perspektiv att bestämmelserna om grundlagens företrädare i GL 106 § tillämpades på Åland på ett sätt som är symmetriskt i förhållande till tillämpningen av GL 106 § i riket. Den åländska rättsordningens ställning vid sidan om rikets rättsordning utgör dock en utmaning för enhetsstatens struktur och försvårar upprätthållandet av en inre koherens och enhetlighet inom den sammantagna rättsordningen genom de asymmetriska inslag som ovan redogjorts för.

## 11. AVSLUTNING

Ålands självstyrelse kan med stöd av självstyrelselagen karakteriseras som en konstitutionell ordning som skapar en i förhållande till rikets rättsordning separat, exklusiv och parallell rättsordning på Ålands område inom vissa behörigheter. Det är möjligt att säga att landskapet Åland egentligen uppvisar tre av de fyra kännetecknen som mot bakgrunden av Montevideokonventionens artikel 1 normalt anses karakterisera en stat, nämligen 1) en bestående befolkning, 2) ett definierat territorium och 3) ett effektivt styre av en regering över territorium och befolkning.<sup>1</sup> Det tredje kännetecknet är ofullständigt förverkligat på Åland i och med att den åländska lagstiftaren och därmed den åländska verkställande makten endast förfogar över en del av styret, medan en annan del är förbehållen riket (och EU). Det fjärde kännetecknet, förmågan att ingå förbindelser med andra stater, är outvecklat och förbehållet riket (och i allt högre grad EU). I och med att det fjärde kännetecknet, den externa suveräniteten, tillhör riket, blir det för den åländska självstyrelsens del främst fråga om utövning av en intern suveränitet inom vissa ämnesområden.

Utövningen av den interna suveräniteten antar i första hand formen av lag och i landskapet Åland följaktligen formen av landskapslag, men till utövning av intern suveränitet hör också förverkligandet av lagstiftningens innehåll genom beslut av olika slag. Den konstitutionella ordning som gäller för Ålands del förmedlar regler om hur rättsnormer tillämpliga inom Ålands område uppgörs och hur landskapets offentliga makt uppstår och utövas. Avsikten med rättsordningen är att garantera en legitimitet hos de rättsnormer som styr enskilda individers och andra rättssubjekts beteende.

Det är viktigt att förstå att Ålands konstitution inte begränsar sig till självstyrelselagen, utan består av ett antal olika normer. Utöver självstyrelselagen utgörs konstitutionen i formell mening nämligen av Finlands grundlag, i varje fall till den delen självstyrelselagen inte gör undantag till grundlagens bestämmelser, och av sådana landskapslagar som genom den åländska lagstiftarens beslut om självbegränsning höjts till konstitutionell rang genom kravet på kvalificerad majoritet vid antagande och ändring av dylik lagstiftning. Genom Finlands och Ålands med-

<sup>1</sup> Montevideokonventionen av år 1933 angående staters rättigheter och skyldigheter, 165 League of Nations Treaty Series 19.

lemskap i Europeiska unionen blir även EG:s rättsordning (eller i varje fall vissa för Åland relevanta förfaranden och principer) en del av den åländska konstitutionen. I materiell mening täcker uttrycket Ålands konstitution ett ännu större område och kan då anses innefatta bl.a. Ålandsöverenskommelsen och annan landskapslagstiftning som har samband med utövningen av den interna suveräniteten.

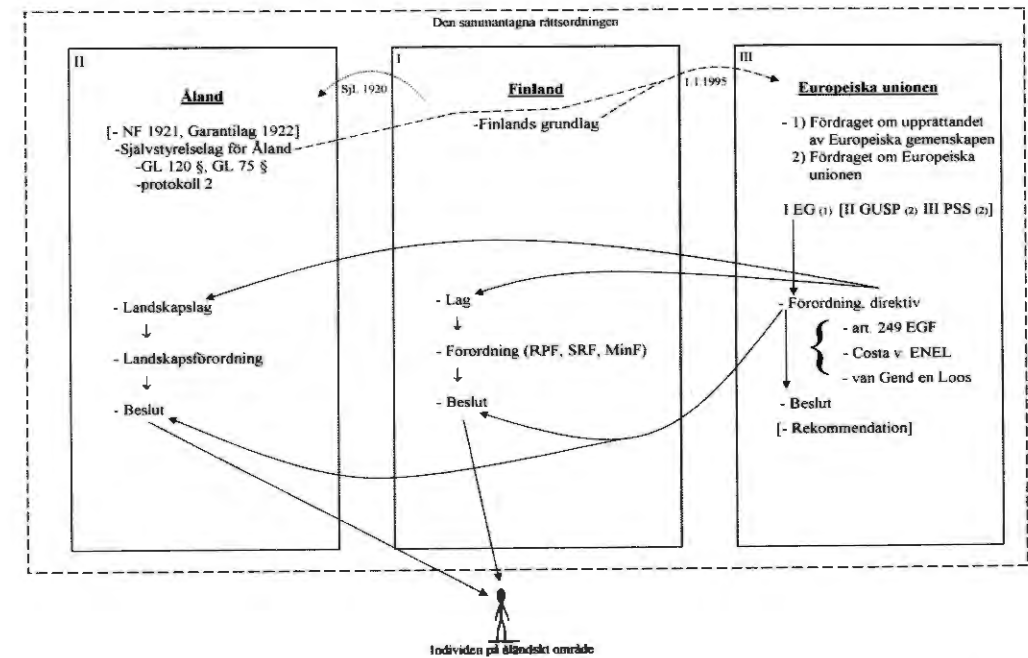
Ett av de centrala dragen hos självstyrelsesystemet är det att självstyrelselagen och grundlagen utgör en helhet vars olika delar integreras med varandra på ett sätt som förutsätter bådas samtidiga närvaro och giltighet: självstyrelselagen är beroende av grundlagen, och man kan säga att även grundlagen eller det finländska statskicket är i viss utsträckning beroende av självstyrelselagen. Trots detta beroendeförhållande upprättas alltså två separata rättsordningar, dock så, att de olika snittytorna vid vilka de två rättsordningarna möts förutsätter ett större antal "gränssnitt", dvs. mekanismer som underlättar kontakten mellan de två jurisdiktionerna. Dessa mekanismer varierar från bifall och överenskommelseförordningar till olika former av samråd och samverkan och avser att säkerställa en möjligast smidig verksamhet för de offentliga samfunden inom sina respektive kompetensområden. Man utgår ifrån att någon av de två rättsordningarna alltid är behörig att handlägga ett ärende och försöker undvika situationer där ingen behörighet finns eller där den är oklar.

Detta förhållande har anor som sträcker sig till 1920-talet. Trots att Ålandsöverenskommelsen inte formellt sett betraktas som ett folkrättsligt fördrag och trots att den internationella garanten för arrangemanget, Nationernas Förbund, gick under med anledning av andra världskriget, har självstyrelsen och dess olika dimensioner på det hela taget förverkligats och utvecklats på ett mycket positivt sätt. Självstyrelselagen har dels kompletterats med sådana sär rättigheter och sär lösningar som den ursprungliga Ålandsöverenskommelsen inte omfattade samtidigt som ändringar vidtagna med avseende på vissa dimensioner hos Ålandsöverenskommelsen företagits efter godkännande av självstyrelseorganen, dvs. av ålänningarna själva. Till den delen som det i dag är fråga om beslutsfattande kring sär rättigheter med direkt samband med Ålandsöverenskommelsen verkar det som om beslutsfattandet höll sig relativt strikt inom ramarna för Ålandsöverenskommelsen. Det kan utan tvekan konstateras att Finland uppfyllt och uppfyller sina internationella förpliktelser inom ramen för Ålandsöverenskommelsen.

Läget har dock komplicerats av Finlands medlemskap i Europeiska unionen och – genom Finlands medlemskap – av Ålands medlemskap i unionen. Ur ett statsrättsligt perspektiv kan den rättsordning som Europeiska gemenskapen utgör definieras som en från medlemsstatens rättsordning separat rättsordning som är "originell" till sin karaktär. Europeiska gemenskapens rättsordning kan således betraktas som en ytterligare, i förhållande till andra rättsordningar exklusiv rättsordning som baserar sig på en fördelning av lagstiftningsbehörigheter mellan EG:s

och medlemsstatens lagstiftare. Förhållandet som baserar sig på rättsordningarnas parallellitet kan illustreras på följande sätt:

Figur 3: Tre parallella rättsordningar.



Utgångspunkten för resonemanget utgörs av den rättsordning som vid självständigheten år 1917 etablerades på Finlands dåvarande område och befästes genom regeringsformen av 1919. Det var då fråga om en rättsordning för en stat som i statsrättsligt hänseende kunde karakteriseras som en enhetsstat, men som själv under de föregående etthundra åren utgjort ett autonomt område och en särskild jurisdiktion.

Bevarandet av den nya statens territoriella integritet var av högsta möjliga betydelse i detta skede. När Ålandsfrågan nästan omedelbart efter Finlands självständighet blev föremål för internationellt intresse, sannolikt mycket mera av militärstrategiska än "humanitära" skäl, utvecklades i snabb takt en autonomilösning för Ålands del ur skisser som gällde självstyrelse av högre ordning som en mera allmän administrativ lösning och som en lösning på sammanjämkningen av de två nationalspråkens ställning i Finland.<sup>2</sup> Den autonomilösning som antogs för Ålands del i 1920 års självstyrelselag hade också vissa utländska förebilder som genom ett

<sup>2</sup> Se härom Tiihonen 1986, *passim*.

komparativt resonemang uppfångades i förarbetena till den första självstyrelselagen. Det viktiga i detta sammanhang var att rikets lagstiftare genom konstitutionell självbegränsning överlät en del av sin lagstiftningsmakt åt ett annat lagstiftningsorgan inom rikets område. Detta andra lagstiftningsorgan, den åländska lagstiftaren, fick dock behörighet endast inom ett avgränsat territorium och inom vissa, ursprungligen återstående eller residuala, ämnesområden. Denna överföring av lagstiftningsmakt från rikets lagstiftare till landskapets lagstiftare har genom senare självstyrelselagar bekräftats och utvecklats så att lagstiftningsbehörigheterna både för Ålands och rikets del numera baserar sig på enumeration. Med utgångspunkt i Finlands grundlag kan man konstatera att det på Finlands område finns två normativt sett jämbördiga lagstiftare, riksdagen och lagtinget, och till följd av detta två olika rättsordningar, rikets och Ålands. Administrativt sett tillämpas dessa lagar av antingen rikets eller landskapets förvaltningsmyndigheter.

Upplägget förändrades genom Finlands och Ålands medlemskap i Europeiska unionen år 1995. Genom ratificering av anslutningsavtalet överläts från Finland behörighet till Europeiska unionen. Behörighetsöverföringen gällde lagstiftningsmakt som både rikets och Ålands lagstiftare innehåft. Med stöd av behörighetsöverföringen till Europeiska unionen (mera exakt uttryckt: till EU:s första pelare som benämns Europeiska gemenskapen) begränsade riket och Åland sin rätt att lagstifta inom de områden som de ditintills varit behöriga att reglera. De EG-förordningar som den övernationella lagstiftaren har rätt att anta är allmänt bindande rättsregler av samma slag som landskaps- och rikslagarna och åsidosätter åländsk och rikslagstiftning inom de områden där de antagits. De undantag till EG-rätten som garanteras genom Ålandsprotokollet berör endast i ringa utsträckning de åländska lagstiftningsbehörigheterna.<sup>3</sup>

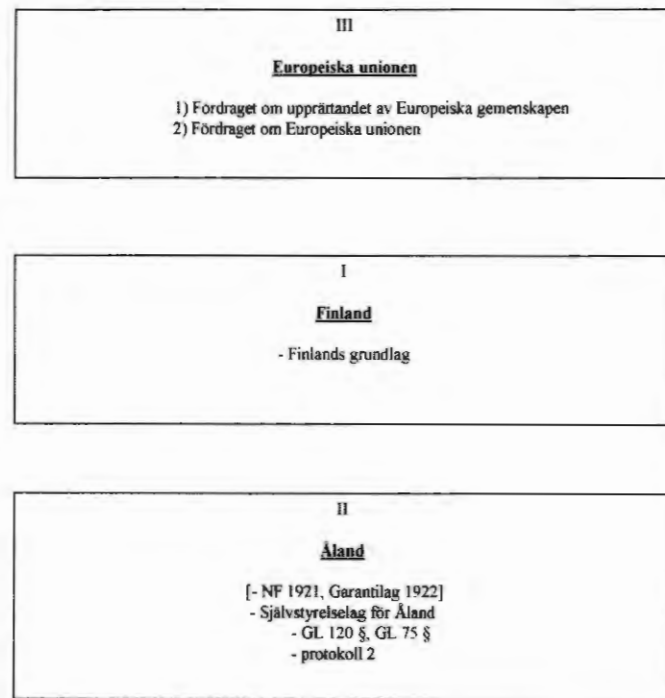
<sup>3</sup> Det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som i skrivande stund befinner sig på medlemsstatsnivå för ratifikationsåtgärder torde inte ändra på Ålands ställning i den gemenskapsrättsliga rättsordningen i någon närmvärd utsträckning. Regeringskonferensen som antog den slutliga fördragstexten fogade till texten ett antal förklaringar, av vilka nr 31, Förklaring om Åland, gäller Ålands folkrättsliga ställning och antyder att den beaktades fullt ut under förhandlingarna. I Förklaringen om Åland konstateras att "[k]onferensen erkänner att den ordning som gäller för Åland enligt artikel IV-440.5 har upprättats med tanke på öarnas särskilda ställning enligt internationell rätt. Konferensen betonar därför att särskilda bestämmelser har införts i avdelning V avsnitt 5 i protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för (...) Republiken Finland (...)." Artikel IV-440(5) konstaterar i sin tur på primärrettens nivå att fördraget "skall tillämpas på Åland med de undantag som ursprungligen fanns i det fördrag som avses i artikel IV-437.2 d och som återges i avdelning V avsnitt 5 i protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige". Avslutningsvis återger Protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna i avsnitt 5, artikel 56 – artikel 58 angående bestämmelser om Åland hela Ålandsprotokollets text anpassad till det konstitutionella fördragets språk genom att stipulera att "[b]estämmelserna i konstitutionen skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller a) inskränkningar (...)". I protokollets artikel 59 bestäms ytterligare att "[b]estämmelserna i detta avsnitt skall tillämpas mot bakgrund av förklaringen om Åland där ordalydelsen i ingressen till protokoll 2 om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning återges utan att dess rättsverkan ändras." Det bör också nämnas att det ingår en teknisk bestämmelse i Protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna, Avdelning V, Artikel 46, som bestämmer att "[e]gna intäkter från mervärdesskatten skall beräknas och kontrolleras som om Åland omfattades av det territoriella tillämpningsområdet för rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlems-

Det speciella med den direkt tillämpliga gemenskapsrätten är att den i de flesta fallen inte verkställs av EG:s egna förvaltningsorgan. Europeiska gemenskapen har nämligen inte något eget nationellt verkställighetsmaskineri, utan man förutsätter att förvaltningsmaskineriet och domstolsorganisationen i varje medlemsstat tillämpar de direkt tillämpliga EG-normerna, främst EG-förordningarna, i förhållande till individer och företag. Detta betyder att både rikets och Ålands förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att tillämpa de EG-rättsliga bestämmelserna inom ramen för sin normala verksamhet. En annan speciell omständighet är att de direktiv som EG antar förpliktar varje medlemsstat att genomföra direktivets regler i sin rättsordning på lämpligt sätt. Eftersom det på Finlands område existerar två rättsordningar, rikets och landskapets, betyder detta EG-rättsliga krav på genomförande att åtgärder behöver vidtas såväl inom ramen för rikets som för Ålands behörighet. Ofta innebär detta att genomförandet sker genom åtgärder som vidtas av lagstiftaren, dvs. riksdagen eller lagtinget, inom var sitt behörighetsområde. Inom ramen för detta genomförande är lagstiftaren inte fri att träffa politiska val, utan är hänvisad till uppfyllandet av de målsättningar som den överstatliga rättsordningen fastslagit.

Eftersom den EG-rättsliga normeringen i stor utsträckning är beroende av medlemsstaternas medverkan under beredningsskedet, har EU:s fokusering på medlemsstaterna för sub-nationella självstyrande enheters del inneburit en minskning av möjligheterna att påverka de gemenskapsrättsliga normernas innehåll. Överföringen av lagstiftningsbehörighet till EG har således lett till att kontrollen över normernas innehåll kraftigt försvagats. Man har från åländskt håll hänvisat till ett behörighetsläckage, framför allt i den mening att landskapets makt på ett icke-avsett sätt tillfallit rikets myndigheter. Införandet genom EU-medlemskap av en överstatlig rättsordning har framför allt ur ett EG-rättsligt perspektiv i verkligheten betytt att den ovan presenterade skissen med parallella rättsordningar, vars förhållande till varandra baserar sig på en fördelning av lagstiftningsbehörighet, vänts från horisontellt läge till vertikalt läge med EG:s rättsordning överst, medlemsstatens rättsordning i mitten och Ålands rättsordning nederst (se figur 4 nedan).

staternas lagstiftning om omsättningskatt – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetligt beräkningsunderlag". Se Europeiska unionens officiella tidning, C 130, 16 december 2004 (2004/C 310/01).

Figur 4: Vertikal uppfattning om de tre rättsordningarnas förhållande till varandra.



Uppfattningen har i viss utsträckning korrigerats genom sådana ändringar till självstyrelselagen som förbättrar Ålands möjligheter att delta i beredningen av EG-rättsliga rättsakter, men det är så gott som omöjligt att inom ramen för Europeiska unionen skapa en sådan situation med avseende på kontroll över lagstiftningsbehörigheterna som fullt ut skulle motsvara utgångsläget under år 1993 eller en medlemsstats möjligheter att påverka de EG-rättsliga rättsakternas utformning. Dessutom är landskapet Ålands resurser att utöver genomförande av gemenskapslagstiftning dessutom delta i beredning av rättsakter relativt begränsade. I många fall sköts genomförandet av direktiv inom den åländska lagstiftningsbehörigheten genom användning av blankettlagstiftning utan att någon egentlig självständig prövning av genomförandelagstiftningens innehåll sker inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Trots detta verkar det som om Åland konstant vore på senare sidan med genomförandet av de EG-rättsliga förpliktelseerna, och eftersom dylika förse- ningar uppfattas av EU som nationella brister i genomförandet så att de kan föran- leda sanktionsåtgärder från kommissionens håll, blir det åländska genomförandet av EG-rätt i slutändan också en nationell angelägenhet.

En särskild frågeställning inom Ålands deltagande i framför allt den natio- nella beredningen av EG-rättsliga rättsakter är möjligheterna att fullt ut medverka i

beredningen på svenska. Trots självstyrelselagens löfte om användning av svenska i kontakterna mellan rikets och landskapets myndigheter har denna omständighet visat sig vara problematisk. Visserligen kunde man möjligen från rikets håll hänvi- sa till förändrade omständigheter i och med att man under beredningen av självsty- relselagen av år 1991 knappast kunde förutse ett finländskt EU-medlemskap från och med 1995 och det behov av ett tungt beredningsmaskineri som medlemskapet förutsätter. Beredningsmaskineriet är dock en nationell angelägenhet och därför borde åtgärder vidtas i syfte att i högsta möjliga utsträckning uppfylla självstyrel- selagens språkförpliktelser.<sup>4</sup>

Det faktum att landskapet Åland har sär rättigheter och att man i princip kan göra distinktioner mellan dem som har hembygdsrätt och dem som inte har hem- bygdsrätt betyder inte att man inom alla områden för åländskt samhälle och sam- hällsliv diskriminerar sådana som inte har hembygdsrätt. De skillnader mellan oli- ka kategorier av individer som uppfattas som åländska sär rättigheter är etablerade i folkrättsliga och statsförfattningsrättsliga normer och torde fortsättningsvis kunna berättigas åtminstone till den delen som det är fråga om sär rättigheter med direkt förankring i Ålandsöverenskommelsen, trots att regeln om icke-diskriminering är väldigt stark. Det är också av denna orsak klart att hembygdsrätten och de till den kopplade sär rättigheterna kommer att kontinuerligt dra till sig en viss uppmärk- samhet. Hembygdsrättsinstitutets roll som en särskild medborgarrätt kunde där- emot bli föremål för diskussion mot bakgrunden av att medborgarrätten inte mera existerar som ett sådant statsförfattningsrättsligt huvudbegrepp som vid tillämp- ning av grundlagens grundrättigheter eller internationella mänskliga rättigheter be- stämmer deras individuella tillämpningsområde.

Ett av huvudsyftena med Ålands självstyrelse är att förstärka den åländska befolkningens möjligheter till deltagande. Detta har inte endast skett genom en be- gränsning av rösträtten vid lagtingsval till innehavare av hembygdsrätt, utan rätten till deltagande kan egentligen anses genomsyra hela självstyrelsesystemet. Redan självstyrelselagen av år 1920 förverkligade detta, men rösträttsbegränsningen ge- nom Ålandsöverenskommelsen och garantilagen befäste den åländska autonomi- på ett sätt som är unikt i jämförelse med de flesta andra autonomierna. Den "när- het" som existerar mellan en ledamot av lagtinget och det blygsamma antalet ålän- ningar som en ledamot representerar vittnar om ett mycket fördelaktigt representa- tionsförhållande inom utövningen av den lagstiftande makten inom landskapets lagstiftningsbehörighet, i synnerhet om man jämför med representationsförhållan- det inom ramen för Europeiska unionen. Det politiska deltagande som har sin ut- gångspunkt i Ålandsöverenskommelsen är emellertid inte begränsat till lag- tingsval, utan omfattar även de åländska kommunerna, vilka utgör en del av den internationellt erkända självstyrelsen samtidigt som de ger uttryck för den i grund- lagen garanterade kommunala självstyrelsen.

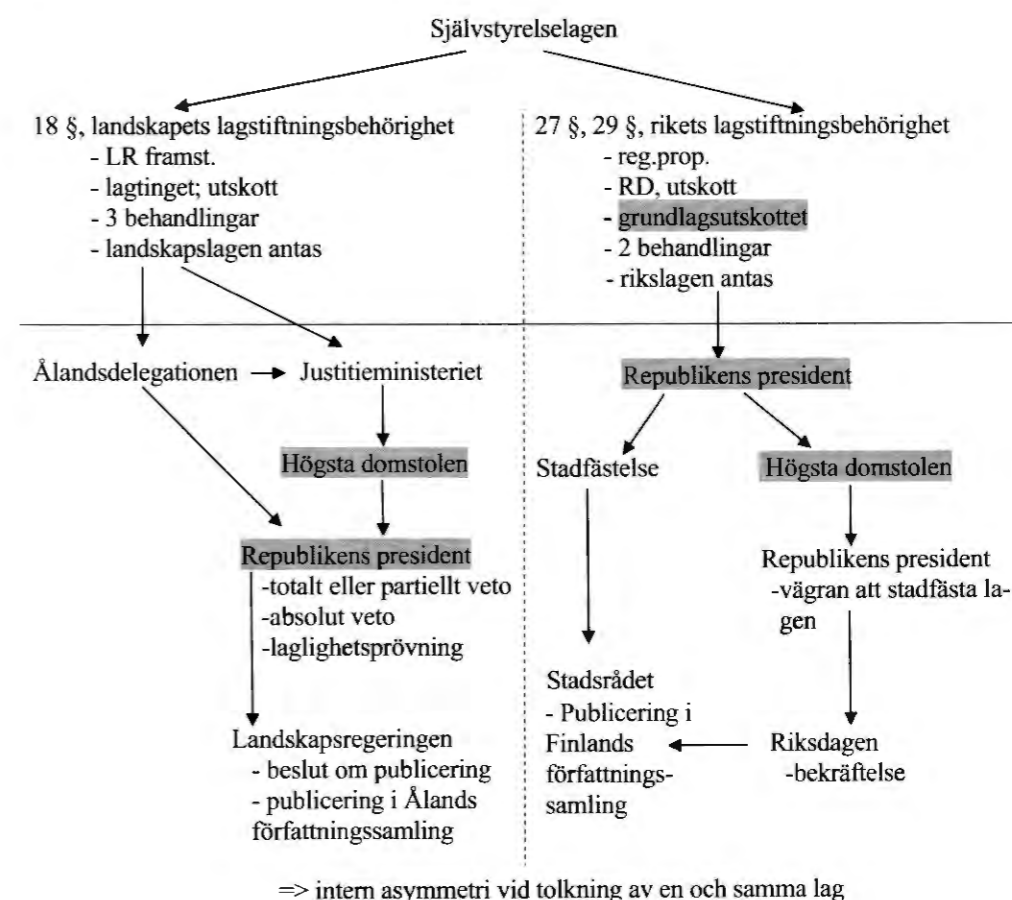
<sup>4</sup> Se även Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland 2003, *passim*.

fentlig makt genom lagstiftningsbeslut, förvaltningsbeslut och domstolsbeslut på Åland. I förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen bör man särskilt notera det faktum att grundrättigheterna på det hela taget (med undantag av de åländska särrättigheter som åsidosätter grundrättighetsbestämmelser) gäller inom Ålands jurisdiktion och förutsätter olika åtgärder av den åländska lagstiftaren. Genom att lagtinget dessutom kan anta normer som innebär konstitutionell självbegränsning av lagstiftningsorganets verksamhet, blir den konstitutionella helhet som Ålands självstyrelse bygger på en invecklad juridisk ram för det politiska, administrativa och rättsliga beslutsfattande som skall äga rum inom den.

Det är inte möjligt att i normer reglera alla detaljer som berör denna helhet, utan vissa omständigheter är åtminstone i detta skede ännu något oklara och kunde med fördel lösas t.ex. genom ändringar i bl.a. självstyrelselagen. Självstyrelselagen har dock på ett intressant sätt föreskrivit om procedurer som går ut på mera förhandlingsbaserade lösningar av olika praktiska frågeställningar som uppkommer med anledning av att två rättsordningar, landskapets och rikets, bör kunna vara verksamma sida vid sida. Olika samverkansmekanismer, bl.a. överenskommelseförordning, bifall, samtycke, och utlåtande, avser att i det dagliga arbetet underlätta de olika rättsordningarnas samtidiga existens och samordning, dock så, att endast en av rättsordningarna tillämpas i varje konkret fall. Kontakter av ovannämnda slag sker med riksmyndigheterna, kanske inte dagligen men nog när sådana enligt självstyrelselagen bör ske. Landskapet och riket är således inte på det praktiska planet isolerade från varandra, utan de integreras i varandra på olika sätt. Det bör dock framhållas skilt att riket har en anmärkningsvärt liten roll i beslutsprocesser som sker inom ramen för den åländska självstyrelsen.

Självstyrelselagen är en mycket speciell lag inom den finländska statsförfattningen. I ett normhierarkiskt avseende är det inte fråga om en grundlag utan snarast om en speciallag som placerar sig något under grundlagens nivå och som utgör ett undantag till grundlagen. Självstyrelselagen inför en asymmetri i Finlands statsstruktur genom att ordna med en egen rättsordning för ett autonomt område vid sidan om den i övrigt relativt typiska enhetsstaten. Självstyrelselagen innehåller dock även i sig asymmetriska dimensioner, framför allt med avseende på tolkningen av lagstiftningsbehörigheten med utgångspunkt i landskapets och rikets behörigheter (se figur 5 nedan).

Figur 5: Självstyrelselagens behörighetsfördelning och de två lagstiftningsprocesserna.



Det lagstiftningsförfarande som gäller för landskapets lagstiftning är annorlunda än lagstiftningsförfarandet med avseende på rikslagstiftning. Framför allt när det gäller kontrollen av lagstiftningsbehörigheten har det förekommit vissa problem som inte är lätta att lösa genom tolkning av förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen. Avsaknaden av en enda uttolkare av självstyrelselagens behörighetsfrågor med avseende på både landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet har understrukt de asymmetriska dragen hos autonomiarrangemanget.

Den ursprungliga avsikten med den åländska självstyrelsen var år 1920 att tillförsäkra ålänningarna "möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat".<sup>5</sup> Inomstatligt har

<sup>5</sup> RP 73/1919, s. 2. Propositionen är daterad i Helsingfors den 30 januari 1920.

Lagtinget framstår som den åländska självstyrelsens kärna. Lagtinget representerar landskapet Ålands befolkning och stiftar lagar för landskapet Åland. Lagtinget fattar också samhällsekonomiska fördelningsbeslut med stöd av sin budgetmakt. Även om merparten av landskapsbudgeten består av sådana överföringar från rikets budget som självstyrelselagen föreskriver och även om budgetmakten kanske i första hand ger uttryck för en finansautonomi och inte för en fiskal autonomi, kan man dock anse att systemet med avräkningsbeloppet och möjligheterna till tilläggsfinansiering på ett mycket tillfredsställande sätt garanterar självstyrelsens ekonomiska bas. Inom det självstyrelseekonomiska området bör man dessutom ta i betraktande det faktum att lagtinget har behörighet inom området för kommunalbeskattning. En dimension av stor betydelse är att lagtinget utövar politisk kontroll över den verkställande makten på Åland genom de parlamentariska mekanismer som definierar förhållandet mellan lagtinget och landskapsregeringen. Den praktiska utövningen av lagstiftningsmakten på Åland är i stor utsträckning i händerna på lagtinget självt i och med att självstyrelselagen lämnar lagtinget omfattande möjligheter att reglera sina egna organ och sitt eget förfarande. Med stöd av sin ställning som det åländska lagstiftningsorganet har lagtinget dessutom möjlighet att bidra till definitionen och utvecklingen av Ålands konstitution genom sådana egna beslut som leder till konstitutionell självbegränsning av de interna åländska processerna.

Lagtinget har ett tämligen vidsträckt område inom vilket det utövar sin lagstiftningsbehörighet. På ett allmänt plan kan man göra en uppspaltningsområde i offentlig rätt och privaträtt, och med stöd av självstyrelselagens behörighetsförteckningar är det möjligt att beskriva den åländska lagstiftningsbehörigheten som övervägande offentligrättslig, medan rikets lagstiftningsbehörighet är mera privaträttslig till sin karaktär. Denna grova karakterisering är givetvis inte utan undantag, utan det finns också privaträttsliga ämnesområden inom den åländska lagstiftningsbehörigheten. Straffrätten hör till övervägande delen till rikets behörighet, men till den delen som de åländska lagstiftningsbehörigheterna aktualiserar kriminaliseringar har lagtinget rätt att föreskriva straff i landskapslagstiftningen. Utövningen av den åländska lagstiftningsbehörigheten är dock inte helt fri, utan den bör beakta dels de krav och begränsningar som Finlands grundlag och framför allt de grundläggande fri- och rättigheterna ställer, dels de krav och begränsningar som EG-rätten ställer. Därtill bör man i lagstiftningsarbetet handla i enlighet med de internationella förpliktelser som Åland tillsammans med Finland är föremål för. Utgångspunkten är dock den att den åländska lagstiftningsbehörigheten är exklusiv i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet, och till den delen som lagtinget inte använt sin behörighet och ett onormerat tillstånd föreligger, kan det normativa tomrummet vid lagtillämpningen i enskilda fall inte fyllas genom bestämmelser som hämtas från rikslag.

Eftersom det av förekomsten av lagstiftningsbehörighet följer förvaltningsbehörighet, sker förverkligandet av landskapslagstiftningen av landskapsförvaltningen, i första hand av de egentliga förvaltningsmyndigheterna. Landskapsregeringen intar en nyckelroll inom detta fält, framför allt genom sin allmänna förvaltning, men till landskapsförvaltningen hör också ett antal fristående myndigheter av olika slag som sköter betydelsefulla uppgifter, såsom polisära och hälsovårdsuppgifter. Kommunalförvaltningen på Åland har kanske inte en lika accentuerad betydelse som tjänsteproducent som rikets kommunalförvaltning, men de åländska kommunerna ansvarar dock för ett stort antal viktiga förvaltningsuppgifter. De åländska förvaltningsmyndigheterna har till uppdrag att med stöd av landskapslag fatta beslut om enskild tillkommande fördel, rättighet eller skyldighet, dvs. att utöva offentlig makt i enskilda fall. De ämnesområden som landskapsförvaltningen och kommunalförvaltningen har hand om är mycket varierande och inkluderar polisiära och hälsovårdsärenden samt beslut om de åländska särrättigheterna. I egenskap av beslutsfattare och föredragande underlyder de åländska tjänstemännen ett mångfacetterat juridiskt ansvar för de beslut som de är delaktiga i att fatta. Trots att landskapsregeringen i detta sammanhang fungerar som ett förvaltningsorgan som fattar förvaltningsbeslut för vilka den bär ett juridiskt ansvar, är landskapsregeringen i egenskap av det sammanträde som lagtinget tillsatt samtidigt ett politiskt organ. I denna egenskap är landskapsregeringen parlamentariskt ansvarig för sin verksamhet och kan avsättas av lagtinget. Det politiska ansvaret kan möjligen också komma att omfatta ansvar över myndighetsbeslut som fattats av sådana fristående myndigheter som underlyder landskapsregeringens tillsyn, i varje fall om denna tillsyn inte fungerar.

Till den del som landskaps- eller kommunalförvaltningen fattar konkreta förvaltningsbeslut i enskilda fall uppstår ett rättsskyddsbehov. Trots att landskapslagstiftningen innehåller en del bestämmelser om preventivt rättsskydd, förefaller regleringen ändå ofullständig, i synnerhet om man betraktar det preventiva rättsskyddsområdet med utgångspunkt i grundlagens grundrättighetsbestämmelse om rättsskydd och jämför läget på Åland med rikets förvaltningslag. Allmänna förvaltningsrättsliga principer kan i och för sig förbättra situationen med tanke på det preventiva rättsskyddet. För det repressiva rättsskyddets del gäller bestämmelser i rikslag. Merparten av rättsskyddet följer av bestämmelser i rikslag, men det är möjligt att genom landskapslag reglera rättsskyddsspörsmål särskilt inom det preventiva rättsskyddets område. Utöver de mera sedvanliga juridiska kontrollmekanismerna bör i detta sammanhang också nämnas de ekonomiska kontrollmekanismerna, vilka kan ha stor betydelse för utfallet av lagstiftningens verkställighet.

Förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen är tämligen komplicerat och ingalunda oproblemiskt. Självstyrelselagen gör undantag till grundlagen, men åsidosätter inte grundlagen helt. I stället integreras dessa två lagar av konstitutionell natur till en helhet som sammantaget bestämmer utövningen av of-

självstyrelsen inte förblivit på det stadium som den första självstyrelselagen etablerade, utan självstyrelsen har successivt utvecklats och förfinats. Med stöd av en jämförelse med de tre självstyrelselagarna som rättsordningen innehållit och innehåller jämte de ändringar som gjorts framför allt till den gällande självstyrelselagen kan man gott konstatera att det löfte om dynamik som regeringens proposition till den första självstyrelselagen avgav i stor utsträckning infriats. Åland anses för tillfället vara den äldsta autonomin i världen, vilket dock samtidigt betyder att det inom ramen för detta långa tidsperspektiv på annat håll utvecklats andra autonomilösningar som kan te sig ännu mera långtgående än den åländska självstyrelsen. Dessa exempel från andra länder antyder att det ännu finns utrymme för utvecklandet av självstyrelsen.

De karakteristiska drag som förknippas med Ålands självstyrelse är åtminstone delvis en följd av att Finland genom sin internationella förpliktelse inför Nationernas Förbunds råd lovade år 1921 att garantera för ålänningarna vissa sär rättigheter inom ramen för den självstyrelse som redan året innan etablerats i den första självstyrelselagen. Det internationella samfundet ansåg dylika arrangemang vara nödvändiga bl.a. för att trygga Ålandsöarnas välgång och lycka. Att dessa syftemål med Ålandsöverenskommelsen uppnåtts verkar uppenbart om man beaktar det faktum att Åland placerar sig bland de regionerna i Europeiska unionen som har den högsta nivån av välbefinnande. Självstyrelsen har också framförts som en förklaring till den högre nivån av hälsa som anses råda på landskapet Åland i jämförelse med riket. Att leva efter egen lag känns rätt.

## KÄLLFÖRTECKNING

### LITTERATUR

Anckar, Dag & Bartmann, Barry, *Ett ramverk för ett självständigt Åland*. Mariehamn: Sällskapet Ålands framtid, 2000.

Andersson, Edward, *Inledning till skatterätten*. Helsingfors: Juristförbundets förlag, 2001.

Andersson, Edward, *Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess*. Helsingfors: Juristförbundets förlag, 1998.

Axén, M., 'Statens skadeståndsansvar vid brott mot EG-rätten', ss. 163–172 i *Svensk juristtidning* 2/97, 1997.

Barav, Ami, 'State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts', ss. 87–128 i *Yearbook of European Law* 1996.

Barros, James, *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. New Haven & London: Yale University Press, 1968.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik Ab, 2002.

Bieber, Roland & Salome, Isabelle, 'Hierarchy of norms in European law', ss. 907–930 i *Common Market Law Review* 33/1996.

Björkholm, Mikaela & Rosas, Allan, *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*. Åbo: Åbo Akademi, 1990.

Bring, Ove, *Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 2002.



Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo, *Tjänstemännens rättsliga ställning*. Juridiska föreningens i Finland publikationsserie, nr. 54. Helsingfors: Schildts, 1998.

Bullain, Iñigo, 'Autonomy and the European Union', ss. 343–356 i Markku Suksi, *Autonomy: Applications and Implications*. Dordrecht: Kluwer Law International, 1998.

Bärlund, Johan & Nybergh, Frey & Petrell, Katarina, *Finlands civil- och handelsrätt – en introduktion*. Helsingfors: Talentum, 2003.

Cassese, Antonio, *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Stockholm: Norstedts juridik, 2002.

Ekman, Martin, *Det självstyrda och demilitariserade Ålands gränser – historiska, geovetenskapliga och rättsliga synpunkter*. Meddelanden från Ålands högskola nr 12. Mariehamn: Ålands högskola, 2000.

Erich, Rafael: 'Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt', ss. 72-157 i *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1924*.

Erich, Rafael: *Suomen valtio-oikeus*, II osa. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 1925.

Eriksson, Lars D. & Kangas, Urpo, *Ålandsfrågan*. Helsingfors: Juristförbundets förlag, 1988.

Fagerlund, Niklas, *Ålands folkrättsliga status och EG*. Meddelanden från Ålands högskola nr 3. Mariehamn: Ålands högskola, 1993.

Frände, Dan, *Brott och rättegång*. Helsingfors: Helsingfors universitet, 2003.

*Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, del II*. Innehåll: avskrifter av Tulenheimo-kommitténs betänkande (Kom.bet. 24/1919) av den 3 december 1919, Castrén-kommitténs betänkande av den 20 februari 1939 och von Hellens-kommitténs betänkande av den 12 april 1946. (De tre kommittébetänkan-

denas fullständiga bibliografiska uppgifter saknas, men den inbundna avskriften är placerad i *Alandica*-samlingen på Åbo Akademi's Bibliotek)

*Förslag till ny självstyrelselag för Åland*. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen. Lagberedningsavdelningens publikation 7/1989. Helsingfors: Justitieministeriet, 1989.

*Förslag till särskilda lagar rörande landskapet Åland jämte motiv*. Lagberedningens betänkanden och förslag. Lagberedningens publikationer N:o 7/1921. Helsingfors: Statsrådets tryckeri, 1921.

Ghai, Yash, *Hong Kong's New Constitutional Order – the Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997.

Gil Ibanez, Alberto J., 'A Deeper Insight Into Article 169'. *Harvard Law School/Jean Monnet Paper* No. 11/1998. Boston: Harvard Law School, 1998.

Hakkila, Esko, *Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä*. Porvoo & Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, 1939.

Hallberg, Pekka & Ignatius, Pirkko & Kanninen, Heikki, *Hallintolainkäyttölaki*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1997.

*Handbok i personbeskattning för 2004*. Skattestyrelsens publikation 43 R 04. Skattestyrelsen: Helsingfors, 2004.

Hannikainen, Lauri, *Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainväliset perusteet*. Turku: Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, 1993.

Hannikainen, Lauri, *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2004.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka: *Kuntalaki*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto, 2000.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari, *Kommunallagen – bakgrund och tolkningar*. Helsingfors: Finlands kommunförbund, 1996.

Havansi, Erkki & Koskinen, Pekka, *Finlands straff- och processrätt – en introduktion*. Helsingfors: Juristförbundets förlag, 2002.

Hinz, Veronika U. & Suksi, Markku, *Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation*. Åbo: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2003.

Hofmann, Rainer, 'National Minorities and European Community Law', ss. 173–174 i *Baltic Yearbook of International Law*, Volume 2, 2002.

Husa, Jaakko, 'Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja valtiosääntöuudistus', ss. 183–215 i *Defensor Legis* 1998.

Johansson, Lars Ingmar & Johansson, Veronica, 'Den offentliga förvaltningen på Åland', ss. 9–21 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/1995.

Joutsamo, Kari & Aalto, Pekka & Kaila, Heidi & Maunu, Antti, *Eurooppaoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2000.

Juberías, Carlos Flores, 'Regionalization and Autonomy in Spain: The Making of the "Estado de las Autonomías"', ss. 195–221 i Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*. Dordrecht: Kluwer Law International, 1998.

Jyränki, Antero, 'Ahvenanmaa ja unionisopimukset', ss. 109–120 i *Leena Kartion juhlaajukaisu*. Turku: Turun yliopisto, 1998.

Jyränki, Antero, *Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta — Om Ålands statsrättsliga ställning*, Justitieministeriet/Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000. Helsingfors: Justitieministeriet, 2000.

Jyränki, Antero, 'Autonomy of the Åland Islands: A Federal Element in the Constitution of a Unitary State?', pp. 1–15 in Kirsi Pohjolainen (ed.), *Constitutionalism in Finland – Reality and Perspectives*. Helsinki: The Finnish Society of Constitutional Law, 1995.

Jyränki, Antero, 'Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö', ss. 9–83 i *Oikeustiede – Jurisprudentia*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXIX/1996. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1996.

Jääskinen, Niilo, *EU:s behörighet och Åland* – utredningsman Niilo Jääskinens utredning. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003. Helsingfors: Statsrådets kansli, 2003.

Jääskinen, Niilo, 'The Application of Community Law in Finland: 1995-1998', ss. 416–420 i *Common Market Law Review* 1999.

Jääskinen, Niilo, 'Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki?', ss. 67–153 i *Oikeustiede – Jurisprudentia*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIV/2001. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2001.

Klinthe, Paul Johan, *Om territorialinkorporationer – med särskild hänsyn till landskapet Ålands statsrättsliga ställning*. Helsingfors: 1936.

Klinthe, Paul Johan, *Ålandsdelegationen och dess verksamhet* (diss.). Uppsala: 1938.

Knudtzon, Stephen & Naas, Henning & Veflen Surlien, Sigrid & Falkanger Thorsen, Arne, *Förslag till etablering av ett åländskt fartygsregister och tonnageskattningsregim*. ÅSUB, Rapport 1999:6. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, 1999.

Laakso, Seppo, *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus, 1990.

*Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet*. Oikeusministeriö – Justitieministeriet, julkaisu 2004:6. Helsingfors: Justitieministeriet, 2004.

Laurinen, Leena, *Hallintoriita-asiat*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1992.

*Lausunnot tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä*. Tiivistelmä. Oikeusministeriö, lausuntoja ja selvityksiä 2004:27. Helsinki: Oikeusministeriö, 2004.

Lenaerts, Koen, 'Constitutionalism and the Many Faces of Federalism', ss. 205–263 i *American Journal of Comparative Law* 38/1990.

Luoto, Ilpo, *Hallintoasian esittely*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2000.

Modeen, Tore, *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär*. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A no 76. Åbo: Åbo Akademi, 1973.

Modeen, Tore, 'Ålandsöverenskommelsens fortsatta giltighet', ss. 32–40 i *Åland i utveckling*, Festskrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-års jubileum den 9 juni 1982. Mariehamn: Ålands landsting, 1982.

Mäenpää, Olli, *Grunderna för god förvaltning*. Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Helsingfors: Helsingfors universitet, 2004.

Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto, 2000.

Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto, 2003.

Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetskydd - Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritzes Förlag Ab, 1996.

Nordquist, Kjell-Åke, 'Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism – An Overview', ss. 59–77 i Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*. Dordrecht: Kluwer Law International, 1998.

*Ny självstyrelselag för Åland* (Uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki). Kommittébetänkande 1987:31. Helsingfors: Statens tryckericentral, 1987.

Ojanen, Tuomas, *Ennakkoratkaisumenettely: EY:n oikeuden vaatimuksia ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten käytäntöä*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1996.

Olsson, Curt, 'Om lagprövning', ss. 443–503 i *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 5/1994.

Olsson, Curt, 'Kontrollen av ålandslagar', ss. 525–534 i *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 5–6/1993 (Festskrift till Edward Andersson).

Palmgren, Sten, 'Landskapet Ålands lagstiftning', ss. 22–32 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1/1995.

Peczenik, Alexander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Norstedts juridik, 1995.

Rosas, Allan, *Förvaltningsklagan*. Acta Academiae Aboensis, Ser. A/Humaniora, vol. 59. Åbo: Åbo Akademi, 1980.

Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen 1921 i *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II. Den av Nationernas Förbunds råd tillsatta rapportörkommissionens utlåtande*. Rapport avgiven till Nationernas Förbunds råd av Rapportörkommissionen. Aktstycken utgivna av kungl. Utrikesdepartementet. Stockholm: P.A. Norstedt & söner, 1921.

Rosas, Allan, 'Mot en partikulär Östersjörätt', ss. 141–145 i Joenniemi, Pertti & Vesa, Unto (red.), *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet: tendenser, läge, framtidsperspektiv*. TAPRI, Freds- och konfliktforskningsinstitutet, forskningsrapport nr 35/1988. Tampere: Tampere Peace Research Institute, 1988.

Routamo, Eero & Ståhlberg, Pauli, *Suomen vahingonkorvausoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 2000.

Sainio, Toivo, 'Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa', ss. 734–761 i *Lakimies* 1972.

Saraviita, Ilkka, *Kansainvälisen järjestyksen perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1973.

Saxén, Hans, *Skadeståndsrätt*. Åbo: Åbo Akademi, 1975.

Saxén, Hans, *Tillägg till skadeståndsrätt*. Åbo: Åbo Akademi, 1983.

Suksi, Markku, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Suksi, Markku, *Finlands statsrätt*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2002.

Suksi, Markku, 'On the Entrenchment of Autonomy', ss. 151–171 i Markku Suksi (red.), *Autonomy: Applications and Implications*. Dordrecht: Kluwer Law International, 1998.

Suksi, Markku, 'Självstyrelse och autonomi genom internationellt beslut', ss. 75–93 i Jansson, Harry & Salminen, Johannes (red.), *Den andra Ålandsfrågan: Autonomi eller självständighet?* Mariehamn: Julius Sundbloms Minnesstiftelse, 2001.

Sutela, Marja, *Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2000.

Sølvará, Hans Andrias, 'Faerøernes statsretlige stilling i historisk belysning – mellem selvstyre og selvbestemmelse', ss. 145–181 i *Føroyskt Lógar Rit*, Vol. 3, No. 3, Desember 2003.

Tallberg, Jonas, 'Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of state liability', ss. 104–121 i *Journal of European Public Policy*, 7:1 March 2000.

Tiihonen, Paula, *Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen*. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 208. Tampere: Tampereen yliopisto, 1986.

Tollet, Artur & John Ugglå, *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland, jämte tillhörande författningar*. Helsingfors: Holger Schildts förlag, 1930.

Tuori, Kaarlo, *Den offentliga rättens grunder*. Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Helsingfors: Helsingfors universitet, 2001.

Tuori, Kaarlo, *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1983.

'Utlåtande av den Internationella Juriskommissionen 1920', ss. 235–279 i *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund. Svenska regeringens inlagor till förbundsrådet och till den internationella juriskommissionen, jämte bihang innehållande juriskommissionens och den brittiske representantens i rådet utlåtanden samt rådets på grund därav fattade beslut (juli – september 1920)*. Utlåtande av den Internationella Juriskommission, som av Nationernas Förbunds Råd erhållit uppdrag att avgiva ett vägledande uttalande angående Ålandsfrågans juridiska sidor (5 september 1920). Diplomatiska aktstycken utgivna av kungl. Utrikesdepartementet. Stockholm: P.A.Norstedt & söner, 1920.

*Utveckling av EU-procedurerna. Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer*. Riksdagens kanslis publikationer 3/2005. Helsingfors: Riksdagens kansli, 2005.

Weiler, J.H.H. & Haltern, Ulrich, 'The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass', ss. 411–448 i *Harvard International Law Journal* 2/1996.

Westerlund, Lars, *Länsförvaltningen. Landshövdingarna, regeringsmakten och politiken i Finland 1809–1992*. Helsingfors: Förvaltningshistoriekommittén & Tryckericentralen, 1993.

Wrede, Casper, *Politiskt deltagande på Åland – en undersökning av orsakerna till det låga valdeltagandet på Åland*. Svenska litteratursällskapets i Finland nämnd för samhällsforskning, forskningsrapporter, N:o 39/1981. Åbo: Svenska litteratursällskapet, 1981. [Wrede 1981 (a)]

Wrede, Casper, *Åländska väljartyper*. Meddelanden från Ekonomiskstatsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:165. Åbo: Åbo Akademi, 1981. [Wrede 1981 (b)]

Wrede, Magnus, *Partibildning och politik på Åland – en undersökning av politisering, motsättningar och politisk gruppbyggning på Åland 1945–1976*. Svenska litteratursällskapets i Finland nämnd för samhällsforskning, forskningsrapporter, N:o 25/1976. Åbo: Svenska litteratursällskapet, 1976.

Wrede, Magnus, *Om förutsättningarna för politisk fraktionsbyggning på Åland*. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie B:57. Åbo: Åbo Akademi, 1977.

*Översyn av självstyrelselagen för Åland*, Betänkande av Ålandsgruppen 1998/1999: Justitieministeriet/Lagberedningsavdelningens publikationer 3/1999.

#### REGERINGENS PROPOSITIONER ANGÅENDE SJÄLVSTYRELSELAGEN

RP 73/1919: Regeringens proposition till Riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland.

RP 42/1921: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till särskilda lagar rörande landskapet Åland.

RP 100/1946: Regeringens proposition till Riksdagen angående självstyrelselag för Åland.

RP 38/1948: Regeringens proposition till Riksdagen angående självstyrelselag för Åland.

RP 73/1990: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

RP 307/1994: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

RP 43/1996: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

RP 147/1998: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland och 17 § jordförvärvslagen för Åland.

RP 18/2002: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

#### ÖVRIGT MATERIAL

*Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter.* 8.11.2004.  
(<http://www.ls.aland.fi/finans/publikationer.pbs>, upplagd 9.11.2004, senast besökt 1.3.2005)

*Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland.* Vitbok skriven av Gunilla Sanders den 30 augusti 2003.  
(<http://www.ls.aland.fi/publikationer.pbs>, upplagd 11.11.2004, senast besökt 2.5.2005)

*Skattegränsutredning.* Slutrapport av utredningsmännen Sakari Alasalmi och Peter Lindbäck, Helsingfors den 15 september 2004, VM 031:00/2004. Helsingfors: Finansministeriet, 2004.

#### TIDNINGARTIKLAR

‘Åland kritiskt mot långsam lagkontroll’, artikel i Huvudstadsbladet 10.8.2000.

‘Jämkning av EU-böter i grundlagsutskottet’, artikel i Nya Åland 16.6. 2003.

‘Itsehallintolaki rajoittaa eduskuntaa. “Oikeusvaltiossa korkeimman oikeuden ratkaisuja kunnioitetaan”’, insändare av Sten Palmgren i Helsingin Sanomat 19.10.2001.

#### FÖRTECKNING ÖVER “UTOMFINLÄNDSKA” RÄTTSFALL

##### Fasta mellanfolkliga domstolen

-*Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice of 4 February 1931, Series A/B-Fasc. No. 44, ss. 45, 248, 517.

-*Interpretation of the Statute of Memel Territory*, Permanent Court of International Justice of 11 August 1932, Series A/B-Fasc. No. 50, ss. 3, 100, 253, 287, 297, 457.

-*Lighthouses of Crete and Samos*, Permanent Court of International Justice of 8 October 1937, Series A/B-Fasc. No. 71, s. 248.

##### Internationella domstolen

-*Liechtenstein v. Guatemala*, judgment of 6 April 1955 of International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders (*Nottebohm Case*), s. 29.

##### Europeiska gemenskapernas domstol

-*NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* (26/62), [1963] ECR I, ss. 496, 529.

-*Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, (6/64), [1964] ECR 585, ss. 1, 291, 520, 529.

-*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, (106/77), [1978] ECR 629, s. 291, 521.

-*Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*, (68-73/81), [1982] ECR, s. 277.

-*Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, (14/83), [1984] ECR 1891, s. 291.

-*Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85, [1987] ECR 4199, s. 522.

-*Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) and CPC España SA v. Council of the European Communities*, (31 och 35/86), [1988] ECR, s. 262.

-*Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano*, C-103/88, [1989] ECR 1839, ss. 94, 290, 496

- The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others (Factortame I)*, C-213/89, [1990] ECR I-2433, s. 291.
- Andrea Francovich and Danila Bonifaci and Others v. Italian Republic*, C-6 & 9/90, [1993] ECR, s. 349.
- Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others (Factortame III)*, Joined Cases C-46/93 & C-48/93, [1996] ECR I-1029, s. 451.
- Criminal Proceedings Against Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren and Solveig Arrborn*, C-162/97, [1997] ECR, s. 94.
- Région wallonne v. Commission of the European Communities*, C-95/97, [1997] ECR, s. 272.
- Klaus Konle v. Republik Österreich*, C-302/97, [1999] ECR I-3099, s. 350.
- Salome Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Haim II)*, C-424/97, [2000] ECR I-5123, s. 349.
- Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*, C-387/97, [2000] ECR, s. 453.
- Roman Angonese v. Cassa di Risparmio de Bolzano SpA*, C-281/98, [2000] ECR, ss. 52, 54.
- Kommissionen mot Finland, C-119/01 (avskrivet), s. 452.
- Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain*, C-278/01, [2003] ECR, s. 452.
- Diana Elisabeth Lindman*, C-42/02, [2003] ECR, s. 521.
- Kommissionen mot Finland, C-292/03 (anhängigt), s. 452.
- Kommissionen mot Finland, C-344/03 (anhängigt), s. 452.

## Europeiska människorättsdomstolen

- Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, of 23 July 1968, ss. 47, 282, 459.
- Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, vol. 113, ss. 64, 282.
- Langborger v. Sweden*, decision of 27 January 1989, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 155, s. 410.
- Pudas v. Sweden*, judgment of 27 October 1987, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 125-A, s. 423.
- Tre Traktörer Aktieföretag v. Sweden*, judgment of 7 July 1989, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 159, s. 422.
- Mennitto v. Italy*, judgment of 5 October 2000 [GC], Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 2000-X, s. 423.

## Europeiska människorättskommissionen

- Moreaux and others v. Belgium*, Eur. Comm. HR, Application 9267/81, D.R. 33, s. 64.
- X. v. Sweden*, application 3788/68, ss. 561-562 och 580-584 i Yearbook of the European Convention on Human Rights, Vol. 13, s. 458.

## Förenta Nationernas människorättskommitté

- John Ballantyne and Elizabeth Davidson, and Gordon McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, Report of the Human Rights Committee, vol. II, GAOR 48, Suppl. No. 40 (A/48/40), s. 45, 48, 49, 460.
- Antonina Ignatane v. Latvia*, Communication No. 884/1999, UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999, 31 July 2001, ss. 45, 51, 54.
- Marie-Hélène Gillot et al. v. France*, Communication No. 932/2000, decision on 15 July 2002, ss. 65, 282.

## Övriga rättsfall

- McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (Wheaton) 316 (1819), s. 492.
- United States v. Colombia (Montijo Case)*, arbitral award of 26 July 1875, Recueil des Arbitrages Internationaux (1954), III, 674

SAKREGISTER

Affärsverk: 218, 358, 360, 361, 382, 394, 404  
 Allmän (det allmänna, offentlig makt): 12, 22, 25, 33, 78, 192, 201, 209, 210, 219, 220, 233, 243, 246, 286, 290, 362, 391, 392, 396–399, 402, 405–407, 410, 411, 535  
 Arbete: 9, 33, 52, 56, 57, 76, 210, 225, 227–229, 231, 236–241, 367, 394, 395, 401  
 Arbetsdomstol: 418, 419  
 Avsked: 202, 210, 292, 298, 352, 377, 378, 395  
 Avslutande av lagtinget: 68, 99, 100, 143  
  
 Barn: 26, 27, 33, 34, 35, 37–40, 47, 59, 77, 192, 226, 232, 302, 303, 336, 340, 345, 363, 372, 380, 381, 390, 403, 417, 443, 449, 435  
 Bemyndigande: 158, 183, 196, 246, 258, 259, 436, 512, 518, 481, 482, 483, 484, 520  
 Berättelse (till lagtinget): 84, 110, 113, 114, 117, 118, 127, 301, 319  
 Besvär: 32, 37, 38, 67, 175, 176, 177, 181, 213, 214, 233, 244, 291, 303, 329, 330–332, 334, 340, 344, 346, 359, 368, 371, 387–389, 390, 394, 395, 406, 421–432  
 Besvärsmått: 424, 425, 431, 425  
 Betänkande: 5, 42, 43, 44, 47, 56, 107, 108, 114–118, 126–132, 134, 159  
 Blankettlag: 126, 128, 182–184, 202, 255, 256, 258, 260, 532  
 Bordläggning: 126, 129, 130, 313, 314  
  
 Brott (se även Fördrag): 13, 25, 75, 84, 124, 186, 190, 204, 366, 396–400, 403, 396, 398, 400  
 Bruttobudgetering: 161, 162, 164

Budget: 19, 79, 88, 112, 114, 118, 127, 192, 199, 214, 215, 219–221, 233, 235, 343  
 -anslag: 164–166, 181, 341  
 -beredning: 104, 111, 127  
 -beslut: 136, 303  
 -budgetmakt: 148–166, 168, 175, 534  
 -finansmotion (se Motionsrätt)  
 -principer: 160–164  
 -statsbudgeten: 300, 534,  
 Budgetlag: 135, 136, 140, 147, 286  
  
 Delegering  
 -av beslutanderätt: 19, 36, 183, 245, 308, 309, 330, 331, 377,  
 -av lagstiftningsmakt: 20, 302, 513, 481, 482, 484,  
 Det allmänna (se Allmän)  
 Direktion: 219, 221, 343, 347, 321, 354, 356, 357, 377, 382, 383, 385, 426  
 Direktiv: 23, 52, 53, 63, 92, 93, 94, 95, 121, 124, 125, 184, 200, 226, 227, 261, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 290, 308, 349, 350, 363, 366, 409, 420, 452, 453, 455, 531, 532, 530  
 Disciplinär bestraffning: 79, 202, 209, 370, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 401, 394  
 Diskriminering: 26, 32, 37, 43, 47, 50, 52, 53, 54, 71, 197, 261, 283, 284, 360, 459, 533  
 Domare: 410, 411, 412, 415, 416, 417  
 Domstol: 8, 22, 73, 74, 84, 127, 531, 536  
 -allmänt: 3, 5, 78, 353, 355, 356, 360, 386, 394, 399, 400, 409–421  
 -normkontroll: 491–495  
 -oavhängighet: 66, 410, 422  
  
 EG-domstolen: 52, 53, 54, 94, 141, 181, 264, 265, 270, 272, 277, 291, 349, 350, 433, 451, 452, 453, 454, 455, 487, 496, 498, 519, 520, 521, 522, 523

EG-fördraget: 27, 37, 63, 223, 236, 241, 249, 263, 264, 265, 267, 272, 273, 280  
 EG-förordning: 23, 201, 264, 265, 266, 267, 289, 290, 409, 497, 522, 530, 531  
 Egendomsskydd: 57, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 241, 246, 327, 329, 330  
 Enkel fråga: 81, 82  
 Ersättare: 74, 75, 76, 77, 80, 105, 106, 108, 115, 289, 319  
 Etablerad politisk förening (se Förening)  
 EU-fördraget: 77, 260–281  
 EU-medborgare: 60, 63, 93–95  
 EU-ärenden: 311  
 Europaparlamentet: 28, 68, 96, 98, 271–273  
 Europarådet: 22, 23, 42, 45, 48, 50, 64, 281  
 Europeiska gemenskapen: 1, 2, 23, 25, 37, 53, 54, 193, 237, 260, 272, 273  
 Europeiska människorättsdomstolen: 22, 47, 51, 61, 64, 282, 422, 423, 457–460  
 Europeiska människorättskonventionen: 22, 41, 47, 64, 182, 282, 283, 410, 411, 449, 458  
 Europeiska unionen (i synnerhet kompetens-område): 6, 13, 23, 27, 28, 37, 52, 53, 77, 78, 89, 90, 92, 162, 193, 201–204, 210, 220, 222–224, 226, 227, 231, 235–241, 244  
 Expropriation: 172, 228, 234  
  
 Finska språket: 7, 46, 50, 370, 410  
 Folkomröstning: 4, 15, 26, 31, 39, 64, 72, 89, 91, 96, 242  
 -allmänt: 61, 89, 91, 92  
 -kommun: 373, 378, 389  
 -landskapet: 62, 77, 78, 88–90, 102, 120, 138, 260, 261  
 Folkpensionsanstalten: 49, 232  
 Fond utanför landskapsbudgeten: 161, 163, 164  
 Frihet (personlig frihet): 46, 52, 56, 79, 80, 86, 168, 177, 191, 193, 223, 225, 227, 230–232  
 Frihetsberövande: 226  
 Frågestund: 81, 82

Fördrag  
 -allmänt: 4, 6, 7, 12–16, 18, 20, 248–253, 528, 530  
 -bifall: 23, 41, 42, 43, 44, 111, 255–258  
 -brott: 14, 37, 52, 43, 44, 53  
 -godkännande: 13, 42, 43, 44, 110, 118, 120, 253–255  
 -ikraftträdande: 13, 23, 27, 41, 45, 146, 208, 240, 248, 251, 252, 254–257, 259, 260, 261, 268, 281  
 -reservation: 251, 253, 259, 283, 284  
 -ratificering: 27, 249, 253  
 -uppsägning: 254, 257  
 Föredragande: 36, 38, 122, 145, 309, 310, 312–315, 320, 331, 337, 381, 385, 391–393, 396, 535  
 Föredragning: 36, 122, 313, 314, 331, 362, 393  
 -ansvar: 309, 313, 392, 393  
 -förfarande: 36, 38, 147, 309–314, 330, 337, 338, 393, 396  
 -genom medlem i LR: 35, 38  
 -tjänsteman (se Föredragande)  
 Förening: 13, 17, 30, 79, 85, 86–88, 97, 152, 164, 177, 192, 199, 200, 207, 217, 218, 220, 242, 327, 396, 401, 404–407  
 Förenata Nationerna: 6, 9, 24, 204, 207, 208, 460, 457, 459  
 Företräde (se Grundlagens företräde)  
 Förordning  
 -landskapsförordning: 11, 13, 17, 25, 122, 123, 183, 196, 207, 246, 301–304, 480–484  
 -EG:s (se EG-förordning): 52  
 -republikens presidents: 14, 17, 23, 27, 41, 72  
 -statsrådets: 16, 88  
 -överenskommelseförordning: 2, 17, 91, 144, 304–307  
 Försäkringsdomstol: 419–420  
 Förvaltning: 2, 8, 13, 14, 18, 19, 31, 66, 85, 104, 109, 117, 121, 122, 139, 176, 180, 189, 191, 199–201, 209, 321–341, 352–369, 530, 535  
 Förvaltningsbesvär: 421, 424, 428, 429, 430  
 Förvaltningsdomstol: 49, 95, 176, 181, 188, 233, 244, 421, 423–430

Förvaltningsförfarande: 176, 180, 181, 431, 432, 434–439  
Förvaltningsklagan: 441  
Förvaltningsrättsliga principer: 377, 388  
Förvaltningstvistemål: 432  
Förvaltningsuppgift: 176, 177, 200, 242, 244

Gemenskapsfördraget (se EG-fördraget)  
God förvaltning: 8, 201, 209, 243, 315  
Grundlag: 1, 3, 6, 10, 11, 19–23, 54, 89, 91, 97, 107, 112, 135, 163, 530  
-grundlagsstiftningsordning: 5, 6, 9, 10, 11, 89, 461–468, 527  
-normhierarki: 9, 11, 12, 461–485  
-undantag (se Undantagslag)  
-övervakning (se Normkontroll)  
Grundlagens företrädare: 461, 469, 487, 510, 525, 526  
Grundlagsstiftningsordning (se Grundlag)  
Grundlagsutskottet: 11, 138, 177, 184–189, 216–218, 246  
Grundrättighet  
-allmänt: 54, 102, 134, 155, 167, 168, 177, 192, 193, 201–203  
-övervakning: 134, 135

Handlingars offentlighet (se Offentlighet)  
Hembygdsrätt: 1, 3, 9, 10, 27, 29–32, 35–37, 39, 40, 42, 52, 62–67, 71–74, 79, 92–95, 98, 99, 133, 162, 201, 235, 236, 242, 244, 261, 262, 371, 533  
Hemfrid: 204, 240, 334  
Hemställningskläm: 119, 133, 134  
Hovrätt: 25, 84, 146, 147, 319, 320, 321, 344, 346  
Husrannsakan: 240  
Högsta domstolen  
-allmänt: 134–143, 415  
-utlåtande: 13, 30, 144, 184–189, 195–198  
Högsta förvaltningsdomstolen  
-allmänt: 175, 176, 389, 395, 416

Ikraftträdande  
-av fördrag (se Fördrag)  
-av landskapslag: 30, 90, 124, 135, 138, 140, 145–148, 179, 196, 224, 227  
-av rikslag: 57, 171  
-av självstyrelselag: 12, 33, 141, 143, 153, 205, 219

Imperativt mandat, förbud av: 77, 78, 91  
Initiativrätt: 10, 29, 30, 52, 108, 110, 111, 169

Internationell förpliktelse (se Fördrag)  
Interprellation: 297, 300

Jordförvärv: 9–12, 43, 46, 53, 55–57, 169, 229, 242, 326–336, 437  
Justeringsutskottet: 104–106, 133, 134  
Justitiekansler: 57, 396, 397, 431, 432, 447–450  
Justitieministerium: 88, 134, 135, 137, 139, 140, 143, 144  
Justitieombudsman: 408, 431, 432, 447–450  
Jämlikhet: 57, 63, 223, 225, 227, 232, 240, 327  
Jäv: 80, 81, 106, 314, 315, 377, 380–383, 385, 403, 405, 407

Kansliavdelning: 35, 36, 38, 39, 122, 312, 322–324, 326, 330, 337, 338, 342, 352  
Kanslichef: 36, 122, 309, 338, 440, 441, 446, 448  
Kanslikommission: 79, 88, 109  
Kläm: 114, 115, 119, 134  
Kommun: 3, 7–9, 13, 16, 19, 23, 28, 30, 32, 33–35, 36, 38, 39, 46, 47, 52, 57–61, 63, 67, 71, 81, 97, 116, 155, 163, 209–210, 369–390, 535  
Kommunalbesvär: 387–390, 428–430  
Kommunal folkomröstning (se Folkomröstning)  
Kommunal självstyrelse: 396, 372, 369–390,  
Kommunalskatt: 59–60, 149, 150, 152, 210–221  
Kommunalval: 29, 31, 40, 52, 57, 58, 61–64, 69, 86, 92–95, 378–380, 382

Konvention (se Fördrag)  
Kultur: 30, 32, 45, 48, 50, 57, 230–231, 233–234, 352, 355, 357, 382  
Kulturell rättighet: 41, 48  
Kvalificerad majoritet (se även Lag, Landskapslag och Grundlag): 6, 11, 12, 57, 72, 90, 93, 198, 247, 464, 465, 470, 473–475

Lag (dvs. rikslag): 1, 2, 3, 55, 98, 111, 128, 130, 131, 135, 141, 146, 149, 150, 252, 255, 256, 258, 268, 287, 288, 304, 363–365, 369, 373, 375, 398, 399, 402, 463, 471, 472, 477, 478–481, 491, 500–503, 505, 506, 508–510, 513–516, 518, 519, 534

Lagberedning: 5, 112, 119, 121–123, 140, 147, 168–171, 175–181, 183, 188, 191, 212, 223, 230, 245–247, 312, 323

Lagbundenhet: 178, 182, 201, 210, 215, 219, 243, 286, 299, 302, 479, 486

Lagförbehåll: 167, 211

Lagnivå: 17, 120, 219, 428, 481, 519

Lagskipning (se Rättskipning)

Lagtingets arbetsordning: 103, 111, 113, 114, 121

Lagtingets behörighet: 2, 3, 89, 91, 168, 188, 190, 197

Lagtingets beslut: 10, 76, 119, 120, 132, 134, 140, 144–148, 159, 134

Lagtingets plenum: 67, 75, 80, 81, 82, 107, 108, 113, 117, 119, 120, 126–129, 159

Lagtingets talman: 68, 75, 80–82, 100, 101–102, 105, 106, 108–110, 112, 113, 114, 119, 120, 121, 125–127, 129–134, 143, 160

Lagtingsgrupp: 79, 80, 83, 87, 88, 159

Lagtingsledamot: 67, 76–90, 101

-befriande och skiljande från uppdraget: 74, 75

-beteende: 75

-motionsrätt: 110–113, 126, 127, 130, 156, 158, 159, 163

-yttrandefrihet: 76

-val (se Lagtingsval)

-valbarhet: 73

Lagtingsval: 1, 40, 52, 55, 61–73, 99, 162

Landshövding: 7, 8, 16, 67, 74, 97, 99, 100, 101, 108, 110, 117, 135, 143, 144, 148, 286, 288, 292, 297, 306, 307, 320, 352, 396

Landskapsbudget (se Budget)

Landskapsförordning: 11, 17, 122, 123, 146, 301–304

Landskapslag (se även Blankettlag): 1, 2, 3, 10, 100, 110, 111, 121–148

-avvikelse genom LL: 477–479

-blandad natur: 175–182

-grundlagsstridighet: 471, 494, 502–505

-ikraftträdelse: 145–148

-majoritet: 11, 119, 120, 527

-publicering: 145–148

Landskapsregering (även landskapsstyrelse): 23, 74–85, 87, 88

-avsked: 298

-förordningsmakt: 301–304

-förtroende för LR: 291–295, 299, 301, 317, 318

-handlingsprogram: 157, 295, 296, 299, 301, 311, 316

-regeringsbildning: 121, 293–297

-regeringsförhandlingar: 294

-sammanträde: 300, 307–313, 317, 319, 321, 326, 337

-tillsättande: 291–297, 319

-uppgifter: 273–280

Landskapsregeringens allmänna förvaltning: 320–326, 326–341

Landskapsregeringens berättelse: 110, 113, 117, 118, 127, 301, 319

Landskapsregeringens framställning

-beslutsfattande: 123–125

-komplettering: 125

-återtagande: 125

Landskapsregeringens meddelande: 104, 108, 110, 111, 113, 117, 118, 124, 127, 301

Landskapsrevision: 443–446

Landskapsrevisorerna: 117, 445

Landskapsskatt: 152, 214, 215, 221

Lantrådet: 35, 36, 38, 74, 82–84, 108, 110, 117, 123, 124, 126, 145, 291–297, 301, 306, 309–314, 317–321, 330

Lantråds kandidat: 294–297



Ledamot i lagtinget (se Lagtingsledamot)  
Ledamot i landskapsregeringen (se Medlem i LR)  
Legitimitet: 3, 120, 285, 527  
Likställhetsprincipen: 32, 44, 50, 57, 181, 246, 316  
Länsstyrelse: 16, 17, 40, 49, 122, 180, 184, 206, 207, 245, 246, 288, 306, 323  
Läroplikt: 47

Majoritet: 4, 48, 49, 90, 97  
-domstol: 38, 459  
-lagtinget: 11, 43, 72, 75, 83, 84, 102, 105, 110, 119, 120, 123, 128, 133, 154, 159, 160, 294–297, 303, 307, 310, 318, 327

Maktfördelning och maktens tredelningslära: 3, 21, 22, 66, 81, 116, 409, 491  
Mandatperiod: 68, 74, 76, 85, 96, 99, 101  
Marknadsdomstol: 418, 420, 421  
Medborgarskap: 2, 3, 8, 25–29, 31, 33, 34, 37, 39, 41, 53, 60, 63, 71, 92, 235, 236, 303, 331, 335, 339, 437  
Medelbar offentlig förvaltning: 200, 242, 243, 401–407  
Medlem i landskapsregering, 74,  
-avsked: 317–318  
-bindningar: 292  
-föredragande (se Föredragning)  
-juridiskt ansvar: 84, 319–320  
-kontrasignering: 313, 314, 317  
-politiskt ansvar: 82, 316–319  
-uppgifter: 81, 297–301, 307–316  
-utnämning: 297–298

Miljö (se Naturskydd)  
Minister: 84, 141, 137, 310  
Ministerium: 88, 137, 144, 137, 154  
Ministerutskott: 311  
Minoritet  
-domstol: 38, 267  
-politisk (se även Opposition): 83, 105, 118  
-språklig: 5, 18, 22, 42, 45, 48, 49, 282, 460

Misstroende: 83, 84, 119  
Misstroendeyrkande: 81, 82–84, 102, 110, 113, 294, 295, 297, 299, 301, 317, 318

Motionsrätt  
-finans: 104, 110–112, 118, 156, 158, 159, 163  
-hemställning: 108, 110–114, 118, 121, 157  
-lag: 110–114, 126, 128

Myndighet: 2, 9, 12, 13, 15, 17, 66, 70–72, 78, 81, 87, 88, 105, 108, 116, 133, 139, 141, 144, 147, 150, 151, 154, 166

Myndighetshandling (se Offentlighet)  
Myndighetsutövning (se Offentlig makt)  
Människorättskonventioner: 22, 41, 47, 49, 64, 182, 281–284, 460

Mänskliga rättigheter: 22, 26, 27, 31, 41–45, 47, 49, 50–52, 54, 65, 69, 136, 192, 281–284

Nationernas Förbund: 5–10, 13–15, 17, 24, 30, 50, 56, 149, 249, 250, 456, 457, 528

Nettobudgetering: 163, 164, 360, 371

Nivågaranti: 161–163

Normhierarki (se Grundlag)  
Normkonflikt: 78  
Normkontroll: 409  
Notifiering: 278

Nyval: 68, 105, 292, 293, 297, 311  
Näringsfrihet: 57, 185, 208, 227, 336  
Näringsrätt: 9, 28–30, 52, 53, 55–57, 235, 279, 261, 336–341, 366, 407

Oavhängigt rättskipningsorgan: 422  
Oavsättlighet för domare (se Domare)  
Objektivitetsprincipen: 35, 51, 316, 358, 377, 388

Offentlig makt (se även Allmän): 2, 12, 16, 46, 49, 61, 201, 210, 219, 243, 286, 288, 289, 299, 303, 322, 326, 342–344, 348, 362, 391, 392, 396–399, 402, 405–407, 410

Offentlig rätt: 191, 192, 202, 207, 218, 343, 344, 534

Offentlig uppgift och offentligt uppdrag: 46, 47, 87, 371, 374, 402, 447, 448

Offentlighet: 46, 115, 120, 121  
-handlingar: 116, 316, 364, 398, 444

Omprövning: 36, 308, 309, 436–439

Omyndighet: 73  
Opposition (se även Minoritet): 83, 84, 295, 296, 297, 299, 301, 317  
Oundgänglig försörjning

Parlamentarism: 81, 83, 175, 198, 291, 293–297, 298, 299, 310, 312, 316–319, 535

Parti: 85, 88, 98  
Pension: 77, 189, 203, 232, 352, 356, 357, 359, 361, 371, 383

Plenum  
-lagtinget (se Lagtingets plenum)  
-landskapsregeringen: 36, 310, 312, 337

Polis: 17, 35, 40, 75, 176, 200, 222–225, 306, 307, 334, 348, 352, 353, 357, 360, 367, 368, 369, 394, 420, 426, 427, 442, 449

Presidium: 101  
Privatliv: 204, 221, 223, 227, 229, 231, 232, 240  
Proportionalitetsprincipen: 318, 358, 377, 388  
Proportionellt val: 68, 96–98, 198, 213

Ratificering (se Fördrag)  
Redogörelse: 85  
Regering (Finlands regering): 11, 30–32, 41–43, 52, 53, 55, 93, 284, 251, 256, 260, 262, 272

Remiss: 113–114, 126–127

Republikens president: 97  
-beslutsfattande: 55, 68, 89  
-förordningsmakt: 17  
-utnämningmakt: 8  
-vetorätt: 134–143

Reservation (se Fördrag)  
Revision (se Landskapsrevision)  
Riksdagsledamoten (den åländska): 3, 74, 88, 97, 98, 111, 169, 187, 271, 272, 275

Rättseyrkande: 176, 177, 182, 434–435

Rättskipning: 66, 175, 176, 188, 191, 213, 229, 409–433

Rättsskydd: 31, 201, 209, 211, 213, 214, 223, 226, 243, 244, 246, 422–423, 535

Rättssubjektivitet: 25, 182, 192, 199

Rättvis rättegång: 422, 494  
Rörelsefrihet: 56, 230  
Rösträtt: 7, 8, 9, 10, 28, 29, 30, 31, 44, 50, 58–60, 61–66, 69–74, 89, 92–96, 162, 369, 370, 378–380, 382, 405

Sakkunnig: 51, 108, 115, 122, 144, 417, 417

Samråd: 8, 48, 68, 100, 107, 122, 144, 157, 276, 278, 287, 288, 297, 305–307, 326, 376, 528, 536

Samverkan: 254, 287, 288, 528, 536

Session: 68, 99

Självstyrelse (se Kommunal självstyrelse)  
Självstyrelsepolitiska nämnden: 102, 106–110, 112–114, 118, 127, 130

Skadestånd: 84, 166, 345–349  
-allmänt: 391–394, 400–401  
-EG-rättsligt: 349–351

Skatt: 8, 9, 18–20, 36, 49, 59, 111, 149, 151–153, 157, 158, 161, 210–220  
-kommunal (se Kommunkatt)  
-landskapsskatt (se Landskapsskatt)  
-näringskatt: 148, 149, 215–218  
-nöjesskatt: 148–150, 210, 215, 217–219, 221  
-statsskatt: 149, 150, 211, 212, 214, 215, 220  
-tilläggsskatt: 148–150, 210, 215

Skattegottgörelse: 137, 145, 154, 157, 158, 161, 162

Skola: 29, 35, 46, 47, 155, 233, 234, 244, 352, 354, 355, 357, 370, 375, 406

Sociala livet: 45

Socialtjänster: 53, 60

Specialdomstol: 418–421, 425

Språk: 5, 7–9, 15, 20, 28, 30, 32, 33, 35, 37, 39, 43, 44–57, 64, 65, 107, 144, 147, 189, 210, 233, 274, 275, 282, 283, 303, 338, 339, 449

Spörsmål: 81, 82, 84

Stora utskottet: 104, 105, 118, 127, 130, 131, 132

Straff: 2, 17, 19, 25, 60, 71, 73, 75, 77, 80, 84, 146, 224, 226, 311, 319, 320, 341, 344, 412, 413, 534

Studerande: 406, 407

Subjektiv rättighet: 210  
Suveränitet  
-extern: 6, 15, 26, 248–250, 527  
-intern: 1, 26, 527, 528  
Svenska språket: 7–9, 28, 30–33, 34, 35, 37, 39, 43–47, 49–57, 107, 282, 341, 338, 370, 533

Talman (se Lagtingets talman)  
Talmanskonferensen: 102–105, 109, 110, 112–114, 117, 126, 129  
Territorium: 1, 3, 12–14, 16–19, 22, 26, 46, 91, 102, 111, 261, 284, 527, 529  
Tilläggsbudget: 104, 112, 156, 158–160, 162, 163  
Tingsrätt: 49, 73, 84, 409–414, 415–416  
Tjänstebrott: 75, 84, 320, 396, 397, 398, 399, 400  
Tjänsteman: 26, 32, 36, 44, 53, 54, 81, 84, 359, 361, 367, 384, 385, 391–401, 407

Undantagslag: 6, 12  
Undervisning (se Utbildning)  
Uppenbar grundlagsstridighet (se Grundlagens företrädare)  
Upplösning av lagtinget: 68  
Uppsägning: 76  
Utbildning: 7, 8, 47, 49, 53, 56, 233–234  
Utskott i lagtinget: 79, 81, 101, 104–109, 113–117, 119, 124, 126, 127–132, 134, 159, 162  
Utskottsordförande: 114

Val: 22, 39, 44, 45, 51, 55–57  
-Europaparlamentsval: 26, 27, 96–98  
-kommunalval: 8, 29, 31, 50–52, 58, 92–95  
-lagtingsval: 1, 8, 28–31, 50, 52, 61–74  
-presidentval: 26, 31, 96–98  
-riksdagsval: 3, 4, 26, 31, 96–98  
-utskott och andra lagtingsorgan: 105  
Valbarhet: 50, 51, 55, 57, 63, 66, 71, 73–74, 92–94  
Valmansförening: 85, 86, 95, 97, 98

Vanlig lagstiftningsordning: 1, 12, 126–134, 477–480  
Verkställande makt: 21, 36, 66, 81, 151, 156, 171, 175, 285, 286, 289, 298, 300, 301, 330, 338  
Vinnande av enhetlighet och överskådlighet: 171, 175, 177, 179, 180, 211, 230, 245  
Värnplikt: 5, 28, 30, 55–57, 60

Yrkande om misstroende (se Misstroendeyrkande)

Åklagare: 122, 226, 320, 333  
Ålandsdelegationen: 14, 134–145, 152, 154, 155, 184, 187, 197, 198, 203, 208, 217, 244, 246, 267, 278, 304, 305, 476, 489, 490, 496, 499, 503, 505, 507, 511, 525  
Ålandskonventionen: 6, 14, 15, 16, 250  
Ålands län: 14, 180, 288, 365, 499  
Ålandsprotokollet: 13, 27, 30, 55, 63, 89, 221, 239, 261, 262, 268, 269, 281, 336, 338, 530  
Ålandsservitutet: 4, 13, 56, 249  
Ålandsöverenskommelsen: 5, 7–9, 12, 14, 15, 28–30, 38, 41, 43, 46, 47, 48, 50, 56, 58, 61–63, 65, 71, 73, 92, 100, 149, 150, 249, 250, 282, 283, 326, 336, 339, 370, 456, 471, 476, 485, 528, 533  
Åtal: 5, 25, 222, 226, 320, 368, 394, 398, 399, 400, 397  
-lagtingsledamot: 77  
-medlem av landskapsregeringen: 84, 319–321

Äganderätt (se även Egendomsskydd): 177, 227, 327–330, 336  
Ämbetspråk: 32, 144, 384, 410  
Ämbetsverk: 156, 166  
Ändamålsbundenhetsprincipen: 316, 358, 359, 377, 388, 396  
Ändamålsenlighet: 33, 142, 174, 190, 242, 288, 304, 317, 329, 332, 334, 340, 423–426, 429, 430, 435, 436, 444

Ändringssökande (se Besvärsmät)

Öppnande av lagtinget: 99, 100, 108  
Överenskommelseförordning: 2, 17, 72, 91, 123, 144, 146, 222, 223, 304–307, 355, 365, 405, 421, 425–427  
Överföring av förvaltningsuppgift: 174, 242, 243, 244, 402

## SYSTEMATISKT REGISTER

### FINLANDS GRUNDLAG

#### 1 kap. Statsskickets grunder

- 1 § Statsskick: ss. 469, 466.
- 2 § Demokrati samt rättsstatsprincipen: ss. 178, 182, 201, 210, 215, 219, 243, 286, 299, 302, 392, 410, 466, 479, 486, 491, 469.
- 3 § Parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter: ss. 100, 289, 410, 466.
- 4 § Finlands territorium: s. 91.
- 5 § Finskt medborgarskap: s. 26.

#### 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

- 6 § Jämlikhet: ss. 26, 57, 63, 197, 223, 225, 227, 232, 240, 243, 246, 327, 469, 506.
- 7 § Rätten till liv, personlig frihet och integritet: ss. 223, 225, 227, 232.
- 8 § Den straffrättsliga legalitetsprincipen: 178, 182, 223, 225, 246, 341, 484.
- 9 § Rörelsefrihet: ss. 223, 226, 227, 229, 231, 241.
- 10 § Skydd för privatlivet: ss. 204, 221, 223, 227, 229, 231, 232, 240, 334.
- 11 § Religions- och samvetsfrihet: ss. 233, 240.
- 12 § Yttrandefrihet och offentlighet: ss. 204, 221, 223, 231, 232, 233, 240, 359.
- 13 § Mötes- och föreningsfrihet: ss. 86, 177, 200, 223, 233, 506.
- 14 § Rösträtt och rätt till inflytande: ss. 26, 31, 57, 63, 201, 209, 210, 469, 506.
- 15 § Egendomsskydd: ss. 57, 61, 227–229, 231, 233, 234, 236–239, 241, 246, 327, 329, 466, 469.
- 16 § Kulturella rättigheter: ss. 47, 57, 233, 239.
- 17 § Rätt till eget språk och egen kultur: ss. 57, 233, 466.
- 18 § Näringsfrihet och rätt till arbete: ss. 57, 185, 202, 208, 210, 227–229, 231, 236–241, 336, 395, 469, 471, 508.
- 19 § Rätt till social trygghet: ss. 162, 163, 203, 227, 229, 231, 232, 239, 508.
- 20 § Ansvar för miljön: ss. 227–229, 231, 233, 236–239, 241.
- 21 § Rättskydd: ss. 176, 201, 209, 223, 226–229, 231, 232, 236–241, 243, 246, 303, 310, 315, 316, 358, 422, 449, 491, 494.
- 22 § Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna: ss. 47, 192, 243, 246, 286.
- 23 § De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

#### 3 kap. Riksdagen och riksdagsledamöterna

- 24 § Riksdagens sammansättning och valperiod
- 25 § Riksdagsval: ss. 3, 96, 469.
- 26 § Förtida riksdagsval
- 27 § Valbarhet och behörighet för uppdraget som riksdagsledamot
- 28 § Avbrott i samt befriande och skiljande från uppdraget som riksdagsledamot
- 29 § Riksdagsledamöternas oberoende
- 30 § Riksdagsledamöternas immunitet
- 31 § Riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och deras sätt att uppträda
- 32 § Jäv för riksdagsledamöter

#### 4 kap. Riksdagens verksamhet

- 33 § Riksmöte
- 34 § Riksdagens talman och talmanskonferensen
- 35 § Riksdagens utskott
- 36 § Andra organ och företrädare som riksdagen väljer
- 37 § Val av riksdagens organ
- 38 § Riksdagens justitieombudsman
- 39 § Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen
- 40 § Beredningen av ärenden
- 41 § Behandlingen i plenum
- 42 § Talmannens uppgifter i plenum: ss. 81, 507.
- 43 § Interpellation
- 44 § Statsrådets meddelanden och redogörelser
- 45 § Spörsmål, upplysningar och debatter
- 46 § Berättelser till riksdagen
- 47 § Riksdagens rätt att få information
- 48 § Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara
- 49 § Fortsatt behandling av ärenden
- 50 § Offentligheten i riksdagens verksamhet
- 51 § Språket i riksdagsarbetet
- 52 § Riksdagens arbetsordning samt reglementen och instruktioner
- 53 § Folkomröstning

#### 5 kap. Republikens president och statsrådet

- 54 § Val av republikens president
- 55 § Presidentens ämbetsperiod
- 56 § Högtidlig försäkran: s. 286.
- 57 § Presidentens uppgifter
- 58 § Presidentens sätt att fatta beslut: s. 137.
- 59 § Förhinder för presidenten
- 60 § Statsrådet: ss. 310, 311.
- 61 § Regeringsbildning
- 62 § Meddelande om regeringsprogrammet
- 63 § Ministrarnas bindningar
- 64 § Avsked för statsrådet och ministrar
- 65 § Statsrådets uppgifter
- 66 § Statsministerns uppgifter
- 67 § Beslutsfattandet i statsrådet
- 68 § Ministerierna
- 69 § Justitiekanslern i statsrådet: s. 447.

#### 6 kap. Lagstiftningen

- 70 § Lagstiftningsinitiativ
- 71 § Komplettering och återtagande av propositioner

72 § Behandling av lagförslag i riksdagen: s. 1.  
73 § Grundlagsordning: ss. 10, 12, 186, 247, 257, 501, 513, 462, 464, 470, 477, 479.  
74 § Kontroll av grundlagsenligheten: ss. 185, 187, 464, 467, 470, 477, 494, 503, 507, 515, 525.  
75 § Särskilda lagar om Åland: ss. 1, 10, 135, 167, 169, 191, 462, 464, 467, 468, 471.  
76 § Kyrkolagen  
77 § Stadfästelse av lagar: ss. 135, 185, 186, 515.  
78 § Behandling av en lag som inte har stadfästs: ss. 186, 515.  
79 § Publicering och ikraftträdande  
80 § Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet: ss. 183, 196, 246, 302, 462, 481, 482, 484.

#### 7 kap. Statsfinanserna

81 § Statliga skatter och avgifter: ss. 214, 219, 220.  
82 § Statens upplåning och statliga säkerheter  
83 § Statsbudgeten  
84 § Budgetens innehåll  
85 § Anslag i statsbudgeten  
86 § Tilläggsbudget  
87 § Fonder utanför statsbudgeten  
88 § Enskildas fordringar hos staten  
89 § Godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden  
90 § Övervakning och revision av statsfinanserna  
91 § Finlands Bank  
92 § Statens egendom

#### 8 kap. Internationella förhållanden

93 § Behörighet i internationella frågor: ss. 253, 254, 274.  
94 § Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem: ss. 254, 485.  
95 § Ikraftträdande av internationella förpliktelser: ss. 110, 255, 256, 260, 517, 518, 462.  
96 § Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen: s. 275.  
97 § Riksdagens rätt att få information i internationella frågor: s. 253.

#### 9 kap. Rättskipningen

98 § Domstolarna: s. 415.  
99 § De högsta domstolarnas uppgifter  
100 § De högsta domstolarnas sammansättning: ss. 415, 416.  
101 § Riksrätten: s. 418.  
102 § Utnämning av domare: s. 410.  
103 § Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten  
104 § Åklagarna  
105 § Benådning

#### 10 kap. Laglighetskontroll

106 § Grundlagens företrädare: ss. 140, 461, 465, 468, 469, 470, 487, 489, 501–507, 510, 511, 515, 516, 521, 524–526.  
107 § Begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag: ss. 509, 461.  
108 § Justitiekanslerns uppgifter: ss. 447, 448.  
109 § Justitieombudsmannens uppgifter: s. 448.  
110 § Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem  
111 § Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar: ss. 448, 450.  
112 § Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder: s. 470.  
113 § Presidentens straffrättsliga ansvar: s. 470.  
114 § Åtal mot minister: s. 84.  
115 § Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet: s. 84.  
116 § Förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister: ss. 84, 319.  
117 § Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar: s. 470.  
118 § Ansvar för ämbetsåtgärder: ss. 84, 202, 310, 311, 314, 320, 345, 349, 392, 393, 395, 396, 400.

#### 11 kap. Förvaltning och självstyrelse

119 § Statsförvaltningen  
120 § Ålands ställning: ss. 1, 10, 97, 462, 464, 467, 468, 471.  
121 § Kommunal och annan regional självstyrelse: ss. 58, 210, 211, 213, 214, 369, 372.  
122 § Den administrativa indelningen  
123 § Universiteten och andra som ordnar undervisning  
124 § Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter: ss. 47, 199, 241, 244, 402, 407.  
125 § Behörighetsvillkor och utnämningsskäl för tjänster: ss. 26, 66, 202.  
126 § Utnämning till statliga tjänster

#### 12 kap. Försvaret

127 § Skyldigheten att försvara landet: ss. 26, 57, 466.  
128 § Försvarsmaktens överbefälhavare  
129 § Mobilisering

#### 13 kap. Slutbestämmelser

130 § Ikraftträdande  
131 § Grundlagar som upphävs

#### SJÄLVSTYRELSELAG FÖR ÅLAND

##### 1 kap. Allmänna stadganden

1 § Självstyrelse för Åland  
2 § Landskapets område: ss. 12, 16.  
3 § Landskapets organ: ss. 66, 89, 91, 162, 285, 287, 291, 298.  
4 § Landshövdingen: ss. 100, 288.

5 § (30.1.2004/68) Ålandsdelegationen

2 kap. Åländsk hembygdsrätt

- 6 § Hembygdsrätt med stöd av lag: ss. 33, 38, 193, 469, 471.  
7 § Förvärv av hembygdsrätt på ansökan: ss. 26, 33–35, 37–40, 53, 54, 300, 303.  
8 § Förlust av hembygdsrätt: ss. 26, 38, 39, 302, 390.  
9 § Deltagande i val och valbarhet: ss. 55, 57, 62, 63, 71, 73, 92, 201, 210, 371, 471, 506.  
10 § Rätt att förvärva fast egendom: ss. 55, 229, 326, 463.  
11 § Näringsrätt: ss. 55, 193, 208, 303, 336, 338, 340, 469, 463.  
12 § Fullgörande av värnplikt: ss. 55, 466, 469.

3 kap. Lagtinget och landskapsregeringen (30.1.2004/68)

- 13 § Val av lagtingets ledamöter: ss. 69, 99.  
14 § Öppnande och avslutande av lagtinget: ss. 100, 110.  
15 § Upplösning av lagtinget: ss. 68, 297, 303.  
16 § (30.1.2004/68) Landskapsregeringen: ss. 293, 303.

4 kap. Landskapets behörighet

- 17 § Stiftande av landskapslagar: ss. 135, 151, 167, 285, 479.  
18 § Landskapets lagstiftningsbehörighet: ss. 2–4, 13, 49, 89–91, 98, 102, 123–125, 134, 139, 150, 152, 167, 180–185, 187–190, 192, 194, 196–244, 260, 265–267, 269, 270, 283, 286, 288, 361, 369, 370, 371, 383, 398, 402, 412–414, 468, 473, 476, 479, 484, 486, 495, 497, 508, 509, 514, 515.  
19 § Lagstiftningskontrollen: ss. 100, 135–137, 139, 140, 141, 143, 144, 175, 177, 178, 185, 267–270, 300, 303, 414, 415, 470, 479, 483, 487–490, 494, 495, 500, 503, 507–512, 515, 525.  
20 § (30.1.2004/68) Ikraftträdande och publicering av landskapslagar: ss. 135, 136, 141, 145–147, 286, 488, 498, 499, 503, 507.  
21 § (30.1.2004/68) Landskapsförordningar: ss. 35, 54, 175, 215, 218, 219, 299, 300–303, 339, 481–484, 500, 503, 504, 509.  
22 § (30.1.2004/68) Lagtingets och landskapsregeringens initiativ: ss. 111, 113, 168, 169, 300.  
23 § Landskapets förvaltningsbehörighet: ss. 132, 178, 260, 287, 514.  
24 § Tjänsteinnehavarnas medborgarskap: ss. 303, 352.  
25 § (30.1.2004/68) Förvaltningsrättskipningen: ss. 175, 176, 288, 303, 334, 340, 359, 371, 410, 416, 419–423, 425, 426–429, 430, 432.  
26 § Inrättande av en förvaltningsdomstol: ss. 175, 176, 303, 410, 416, 425, 426.

5 kap. Rikets behörighet

- 27 § Rikets lagstiftningsbehörighet: ss. 2, 4, 15, 61, 66, 89, 111, 134–136, 139, 167, 171, 175, 177, 180, 181, 183–185, 187–189, 191, 192, 194, 197, 199–244, 253, 266, 269, 270, 271, 279, 288, 341, 344, 361, 369, 375, 390, 411–414, 427, 467, 468, 481, 482, 495, 500, 514.  
28 § Rikslagar som har särskild betydelse för landskapet: ss. 170, 462, 472, 500, 501.  
29 § Överföring av lagstiftningsbehörigheten till landskapet: ss. 2, 4, 188–190, 191, 194, 197, 288, 341, 370, 383, 414, 472, 486, 513, 514, 524.  
30 § Behörighet och förfarande i förvaltningsärenden: ss. 40, 66, 144, 287, 288, 361, 375, 416, 435, 514.

- 31 § (30.1.2004/68) Riksmyndigheternas skyldighet att bistå landskapsmyndigheterna  
32 § Överenskommelseförordningar: ss. 2, 72, 287, 304, 305, 480, 508, 514, 515, 524.  
33 § (30.1.2004/68) Inhämtande av landskapsregeringens utlåtande  
34 § Beslutsfattande och föredragning: s. 137.  
35 § Rättskipning: ss. 410, 411, 449.

6 kap. Språkstadganden

- 36 § Ämbetspråket: ss. 47, 144, 410.  
37 § Rätt att använda finska: ss. 49, 410, 449.  
38 § Skriftväxlingsspråk: ss. 144, 275, 449.  
39 § Översättningar  
40 § Undervisningsspråk: ss. 46, 47, 49, 56, 283, 303.  
41 § Kunskaper i finska  
42 § Statsanställdas språkkunskap  
43 § Information och föreskrifter på svenska: ss. 46, 47.

7 kap. Landskapets ekonomi

- 44 § (12.7.1996/520) Budget: ss. 150–152, 155, 161–163, 218, 219, 303, 470, 508.  
45 § Avräkning: ss. 145, 152.  
46 § Beräkning av avräkningsbeloppet: s. 152.  
47 § Avräkningsgrunden och ändring av den: ss. 152, 154.  
48 § Extra anslag: ss. 145, 155.  
49 § Skattegottgörelse: ss. 145, 154.  
50 § Upptagande av lån: s. 152.  
51 § Särskilda bidrag: ss. 145, 155.

8 kap. Landshövdingen och Ålandsdelegationen

- 52 § Utnämning av landshövdingen: ss. 288, 449.  
53 § Tjänstförrättande landshövding  
54 § Entledigande av landshövdingen  
55 § Ålandsdelegationens sammansättning och beslutförhet: ss. 143.  
56 § Ålandsdelegationens uppgifter: ss. 137, 144, 145, 152, 154, 155, 304, 499, 503.  
57 § Kostnaderna för Ålandsdelegationen: s. 144.

9 kap. (30.1.2004/68) Internationella förpliktelser

- 58 § (30.1.2004/68) Förhandlingar om internationella förpliktelser: ss. 254, 259.  
59 § (30.1.2004/68) Ikraftträdande av internationella förpliktelser: ss. 42, 43, 44, 89, 102, 110, 248, 252, 254, 255, 515, 517–519, 524.

9 a kap. (30.1.2004/68) Ärenden som gäller Europeiska unionen

- 59 a § (30.1.2004/68) Beredning av nationella ställningstaganden: ss. 274, 276, 277.  
59 b § (30.1.2004/68) Genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen: ss. 266, 277–280.  
59 c § (30.1.2004/68) Ställningstaganden som gäller fördragsbrott: ss. 23, 452.  
59 d § (30.1.2004/68) Landskapets nationella ansvar: ss. 350, 351, 433, 454, 455.

59 e § (30.1.2004/68) Europeiska gemenskapens regionkommitté: s. 273.

#### 10 kap. Särskilda stadganden

60 § Lagenligheten av landskapsförordningar samt behörighetskonflikter: ss. 144, 180, 304, 415, 409, 413, 480, 494–498, 508, 509, 511–516, 518, 519, 521, 523–525.

60 a § (31.12.1994/1556) Sekretess: s. 398.

60 b § (30.1.2004/68) Tjänsteåtal: ss. 84, 316, 319, 415.

61 § Statens mark och byggnader: ss. 145, 228.

62 § Meningsskiljaktighet i vissa fall: s. 499.

63 § Landskapets rätt till arv

64 § Examen i annat nordiskt land

65 § Statlig näringsverksamhet och vissa tjänster i landskapet

66 § Skattefrihet för landskapet: s. 361.

67 § Införande av kommunal rösträtt i vissa fall: ss. 58, 63, 93, 210, 303, 476, 506.

68 § Valkrets: s. 97.

69 § Ändring av självstyrelselagen. Landskapslagar som antas med kvalificerad majoritet: ss. 10, 11, 102, 110, 120, 257, 303, 464, 468, 470–473, 507, 513, 515, 473.

#### 11 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

70 § Ikraftträdande

71 § Tidigare stadgandens giltighet: ss. 181, 182, 373, 398, 480.

72 § Hembygdsrätt

73 § Utövande av näring

74 § Behandling av ärenden vid övergång av behörighet

75 § Statsanställda

76 § (30.1.2004/68)

77 § Ordinarie finansiell utjämning, extraordinarie anslag och ändring av avräkningsgrunden

78 § Mark, byggnader och anläggningar

79 § Lös egendom

#### JORDFÖRVARVSLAG FÖR ÅLAND

1 §

2 §: ss. 327, 328, 335.

3 §: ss. 327, 330.

4 §: s. 333.

5 §: s. 332.

6 §

7 §: s. 470.

8 §: s. 329.

9 §: s. 333.

10 §

11 §

12 §

13 §: s. 334.

14 §

15 §: s. 334.

16 §: s. 334.

17 §: ss. 111, 464, 473.

18 §

Ålands självstyrelse har utvecklats till en speciell del av den finländska statsrätten. De internationella dimensionerna hos självstyrelsen har sina rötter i den s.k. Ålandsöverenskommelsen från 1921 och är relativt välkända, men självstyrelsens interna funktion och förhållande till rikets rättsordning är mindre kända. Samtidigt som Ålands rättsordning står sida vid sida med rikets rättsordning och leder till stiftandet av landskapslagar inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet, blir den föremål för de övernationella normer som följer av Finlands och Ålands medlemskap i Europeiska unionen. För den individ som befinner sig på Ålands område betyder detta att han eller hon är föremål för tre olika rättsordningar.

Denna sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland kan uppfattas som en kommentar till den konstitution som existerat under drygt åtta årtionden. Framställningen strävar efter att analysera den åländska självstyrelsens förfaranden och innehåll genom att koncentrera sig på de gällande rättsreglerna och deras tolkning och genom att samtidigt beakta det historiska sammanhang i vilket de har sina ursprungliga rötter. Framställningen sträcker sig utanför självstyrelselagens egentliga text och den formella statsförfattningens ram och fördjupar förståelsen av i synnerhet den åländska verkställande maktens strukturer och de rättsskyddsspörsmål som självstyrelsen föranleder.

Åbo Akademis förlag  
ISBN 951-765-249-6

