



De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet

Generalsekreterarens kartläggning

De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet

ANP 2006:743

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2006

ISBN 92-893-1342-0

Tryck: Expressen Tryk & Kopicenter

Upplaga: 400

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order. Fler publikationer på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet hör till de äldsta och mest omfattande regionala samarbetsformerna i världen. Samarbetet omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland. Det stärker samhörigheten mellan de nordiska länderna med respekt för nationella skillnader och likheter. Samarbetet ger bättre möjligheter att hävda nordiska intressen i omvärlden och främja goda grannförhållanden.

Samarbetet formaliserades år 1952 då *Nordiska rådet* grundades som ett forum för parlamentariker-
na och regeringarna i de nordiska länderna. År 1962 ingick de nordiska länderna Helsingforsavtalet,
som sedan dess har utgjort den grundläggande ramen för det nordiska samarbetet. År 1971 bildades
Nordiska ministerrådet som ett formellt forum för samarbete mellan de nordiska regeringarna och
den politiska ledningen i de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Innehåll

Förord	7
1. Inledning.....	9
2. Juridiska frågor	11
2.1 Inledning	11
2.2 Folkrätten	11
2.2.1 De berörda länderna och folkrätten	11
2.2.2 Interna förhållanden	13
2.2.3 Helsingforsavtalet	13
2.3 Nationell rätt.....	13
2.3.1 Intern och extern kompetens	13
2.3.2 Färöarna och Grönland.....	14
2.3.3 Åland.....	15
3. De självstyrande områdena i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet	17
3.1 Inledning	17
3.2 Nordiska rådet	17
3.3 Nordiska ministerrådet	19
3.4 Rekommendationer och frågor	19
3.5 Rösträtt	20
3.6 Presidentskap och ordförandeskap	20
3.7 De självstyrande områdenas deltagande i samnordiska institutioner	21
3.8 Rollfördelning och ansvar	22
4. Deltagande.....	23
4.1 Ministerråden	23
4.2 Vissa resursfrågor.....	23
4.3 Några bedömningar	24
5. Sammanfattande slutsatser.....	25
Bilaga 1. Mandat om de självstyrande områdena och det nordiska samarbetet	29
Bilaga 2. Angående de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet	31
Professor <i>Ulf Bernitz</i> , Stockholms universitet.	
Bilaga 3. Helsingforsavtalen og de selvstyrte områdene	37
Tidigare generalsekreteraren i Nordiska ministerrådet <i>Fritjov Clemet</i> .	
Bilaga 4. Notat om Færøernes og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde.	43
Docent <i>Frederik Harhoff</i> , Københavns Universitet.	
Bilaga 5. Ålands ställning – rapport till Nordiska ministerrådets sekretariat med anledning av kartläggning av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet	65
Professor <i>Markku Suksi</i> , Åbo Akademi.	

Förord

Samarbetsministrarna beslutade den 27 oktober 2005 att det skall företas en förutsättningslös kartläggning av de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet.

Enligt mandatet (bilaga 1) skall kartläggningen avse de juridiska och praktiska spörsmål som de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet reser. Detta inbegriper att undersöka hur de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet under Helsingforsavtalet fungerar i praktiken, huruvida möjligheterna att delta fullt ut utnyttjas och vilka barriärer som kan finnas.

Kartläggningen skulle utföras av generalsekreteraren med stöd av sakkunniga.

I kartläggningen har medverkat professor Ulf Bernitz, Stockholms universitet; professor Ove Bring, Försvarshögskolan i Stockholm; tidigare generalsekreteraren i Nordiska ministerrådet Fridtjov Clemet; docent Frederik Harhoff, Københavns Universitet samt professor Markku Suksi, Åbo akademi. Ulf Bernitz, Fridtjov Clemet, Frederik Harhoff och Markku Suksi har medverkat med skriftliga bidrag (bilaga 2 – 5). Ove Bring har medverkat med övergripande synpunkter. Kartläggningen är baserad på dessa bidrag. Johan Alling, Nordiska ministerrådets sekretariat, har koordinerat arbetet.

Slutsatserna i den kartläggning som nu redovisas delas av ovan nämnda sakkunniga.

Köpenhamn den 31 maj 2006

Per Unckel
Generalsekreterare

1. Inledning

Det formaliserade nordiska samarbetet grundas på det år 1962 ingångna Helsingforsavtalet.¹ Parter är de fem nordiska länderna – Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. De tre självstyrande områdena – Färöarna, Grönland och Åland – tillerkänns i avtalet vissa rättigheter.

De självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet analyserades år 1968 av den s.k. Kling-kommittén² och år 1982 av den s.k. Petri-kommittén³.

Båda analyserna tar utgångspunkt i den traditionella synen på staten som det grundläggande folkrättssubjektet och att inte vare sig nationella minoritetsgrupper eller självstyrande områden kan ingå mellanstatliga avtal. Därför ansåg heller inte någon av utredningarna på sin tid att Färöarna, Grönland⁴ och Åland kunde ges full likställighet med de fem suveräna staterna i det nordiska samarbetet. Kling-kommittén menade dock att ”... en lösning [som innebär] något slag av observatörsställning, icke ger de självstyrande områdena det mått av insyn i och inflytande över [Nordiska] rådets arbete som svarar mot områdenas intresse av att kunna medverka vid utformningen av en internordisk reglering av sådana [...] frågor som omfattas av områdenas självstyrelselagstiftning. Observatörskap synes därför inte tillfyllest för att tillgodose de självstyrande områdenas krav på aktiv medverkan i rådet arbete”.

Kling-kommittén förespråkade ett alternativ där ”[I]edamöter av Färöarnas lagting och Ålands landsting blir tillförsäkrade rätten att ingå i de danska och finländska delegationerna” i Nordiska rådet. Man tillade att ”[e]ventuellt skulle på motsvarande sätt ledamöter av Färöarnas landsstyrelse och Ålands landskapsstyrelse kunna knytas till de danska och finländska delegationerna i ministerrådet.

Petri-kommittén delade uppfattningen att de självstyrande områdena borde ges insyn och inflytande och fann

¹ Avtalet undertecknades den 23 mars 1962 och trädde i kraft den 1 juli samma år. Den ursprungliga texten har reviderats genom överenskommelser som undertecknats den 13 februari 1971, den 11 mars 1974, den 15 juni 1983, den 6 maj 1985, den 21 augusti 1991, den 18 mars 1993 och den 29 september 1995. De senaste ändringarna trädde i kraft den 2 januari 1996.

² Rapport från Nordiska kommittén för utredningen av formerna för de självstyrande områdenas representation i Nordiska rådet. Nordiska rådet, 18:e sess., 1970, s. 1622 ff.

³ Kommittén för utredningen av frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet. NU 1982:6.

⁴ Den grönländska hemmestyrelseloven trädde i kraft den 1 maj 1979, dvs. efter det att Kling-kommittén lagt fram sitt förslag. Både Kling- och Petri-kommittéerna utgick dock från att de självstyrande områdena ”bör beredas samma principiella form av representation”.

”... att Färöarna, Grönland och Åland på grund av sin relativt vittgående självstyrelsekompetens inte bara kan utan även bör ges en särställning inom ramen för det nordiska samarbetet”.

Kommittén lyfte även fram minoritetsgruppernas situation och uttryckte förståelse för dessas problem.

De självstyrande områdenas ställning stärktes som ett resultat av Kling- och Petri-kommitteernas arbete.⁵ Som det nordiska samarbetet därefter ser ut torde det höra till de mest långtgående i sitt slag i världen när det gäller deltagande – om än inte med beslutanderätt – för självstyrande områden.

⁵ Kling-kommitténs förslag föranledde ändringar i Helsingforsavtalet. Dessa innebar bl.a. att antalet parlamentariska representanter i rådet ökades från 73 till 78 och att Färöarnas lagting väljer två medlemmar och Ålands landsting en medlem som ingår i de danska respektive finska delegationerna. I delegationerna ingår även en representant för Färöarnas landsstyre och en representant för Ålands landskapsstyrelse. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1970. Efter Petri-kommitténs arbete överenskom de nordiska regeringarna den 15 juni 1983 om att göra vissa ändringar i Helsingforsavtalet för att ge Färöarna och Åland en utökad representation i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet samt för att ge Grönland samma representation i dessa organ.

2. Juridiska spørsmål

2.1 Inledning

Utgångspunkten för internationellt samarbete är att det är stater som är folkrättssubjekt och som därigenom är medlemmar i statssamfundet och i internationella organisationer. Internationella traktater sluts mellan stater. Inom folkrätten är själva statsbegreppet centralt, både i doktrin och i domar.

Färöarna, Grönland och Åland ingår i Danmarks respektive Finlands statsterritorium och det är dessa stater som – som huvudregel – företräder områdena utåt, så att Danmark respektive Finland är ålagda ett slags folkrättsligt ansvar i förhållande till andra stater och i internationella organisationer. Detta benämns vanligtvis extern kompetens. Som Ulf Bernitz framhåller i sin promemoria (bilaga 2) kan det i vissa situationer vara nödvändigt för den danska respektive finska statsledningen att göra en intresseavvägning, när de synpunkter som de självstyrande områdena framför inte fullt ut överensstämmer med vad som uppfattas vara det övriga landets hållning. Folkrättens utgångspunkt är att andra stater och internationella organisationer inte blandar sig i sådana eventuella meningsmotsättningar som uppfattas som interna.

Som jämförelse, påpekar Ulf Bernitz vidare, är EU:s grundsyn att unionen har ingåtts av, och består av, dess medlemsstater. Inom unionen har vissa länder ett federativt statsskick (t.ex. Tyskland), medan andra länder är enhetsstater. Danmark och Finland hör till den senare kategorin, bortsett från de självstyrande områdenas särskilda ställning i förhållande till EU. Delstater inom medlemsländer i EU, t.ex. Bayern, har ingen särskild ställning, utan det är medlemsstaten som företräder landet som helhet i EU.⁶ Detta principiella synsätt, understryker Bernitz, gäller generellt för internationella organisationer.

2.2 Folkrätten

2.2.1 De berörda länderna och folkrätten

Av de externa bidragen till denna kartläggning att döma synes ingenting peka på att folkrätten a priori förbjuder självstyrande områden att medverka i internationella organisationers arbete, också på ett vittgående sätt.

⁶ Inom EU finns den s.k. Regionkommittén. Även om denna institution skall höras i vissa beslutsprocesser saknar den dock avgörande politisk makt.

Medlemmarna i organisationerna kan själva bestämma hur man önskar samarbeta och vilka som kan bli medlemmar. Folkrätten är således till största delen dispositiv, dvs. den medger att parterna vid ingående av fördrag gör som de själva önskar. Annorlunda uttryckt kan det hävdas att folkrätten är flexibel och avspeglar ofta den sedvänja som växer fram på den internationella scenen.

Kling- och Petri-kommittéerna påpekade att det är staterna som är det primära folkrättssubjektet och talade mot fullt medlemskap för självstyrande områden i det formella nordiska samarbetet.

Sedan dess – 1968 och 1982 – har situationen i världssamfundet ändrats på många områden. Nationalstaternas monopolliknande situation på den internationella scenen har tonats ned och det internationella samarbetet har utvecklats med hänsyn till medlemskrets, ämnen och geografiska verksamhetsområden. Som Ulf Bernitz påpekar har också den internationella rätten utvecklats väsentligt under senare decennier; en dynamisk utveckling som fortlöpande tycks gå vidare. ”Den tid är förbi då den internationella rätten i princip endast bestod av rättsregler som gällde mellan suveräna stater”, påpekar Bernitz och hänvisar till doktrinen om s.k. funktionella medlemskap i internationella organisationer. Doktrinen fokuserar på speciella syften och där andra än självständiga stater kan uppnå en funktionell jämställdhet med dessa. Ulf Bernitz menar att ”det är tydligt att denna funktionella syn på vilka subjekt som kan vara medlemmar av internationella organisationer och som är beredd att erkänna hybrider av olika slag skiljer sig från den äldre och mer traditionella syn på frågan som hävdades framför allt i 1968 års utredning men som även framträder i 1982 års promemoria. Häri behöver dock inte ligga någon kritik av dessa utredningar i och för sig. Utvecklingen har helt enkelt gått vidare inom den internationella rätten”. Se vidare bilaga 2, avsnitt 3 där även exempel på organisationer återfinns.

Det förekommer också att ursprungsfolk representeras i internationella organisationer, t.ex. Arktiska rådet och i Barentssamarbetet.^{7 8}

Ulf Bernitz drar slutsatsen att det inte föreligger folkrättsliga hinder för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet att i förhållande till de självständiga områdena tillämpa ett funktionellt medlemskapsbegrepp, något som han menar, i vart fall i sak, redan sker. Den närmare innebör-

⁷ I Arktiska rådet har sex internationella organisationer som representerar flera arktiska ursprungsbefolkningar ställning som permanenta deltagare (”permanent participants”) och deltar i arbetet på konsultationsbasis. I Barentssamarbetet finns en permanent arbetsgrupp för ursprungsbefolkningar. Gruppen är sammansatt av representanter för samer, nenetsjer och vepser. Utöver dess roll som arbetsgrupp har den även en rådgivande roll till Barentsrådet (utrikesministrarna) och till Regionalrådet (regionala styren).

⁸ Ett förslag till en nordisk samekonvention har utarbetats av en nordisk expertgrupp på uppdrag av de ministrar som ansvarar för samefrågor i Norge, Sverige och Finland. Expertgruppen överlämnades sitt förslag till dessa ministrar och samlingspresidenterna i respektive land, i november 2005. Förslaget remissbehandlas med frist för synpunkter den 12 juni 2006. Enligt artikel 1 i förslaget till konvention har konventionen till ändamål att bekräfta och stärka sådana rättigheter för det samiska folket att det kan bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv med minsta möjliga hinder av landgränserna.

den av ett sådant begrepp i nordiska sammanhang kan emellertid inte utan vidare anges, utan blir ytterst en bedömning som de fem berörda länderna har att göra.

Klart är alltså att folkrätten inte uppställer hinder mot att ge de självstyrande områdena en förstärkt ställning inom de nordiska samarbetsorganisationernas ram. Oaktat detta synes det dock vara så att Danmark respektive Finland är ålagda ett slags folkrättsligt ansvar för Färöarna och Grönland respektive Åland.⁹

2.2.2 Interna förhållanden

Folkrätten är den ena utgångspunkten i bedömningen av de juridiska ramarna för de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet. Den nationella lagstiftningen är den andra, där det är de berörda länderna som disponerar de självstyrande områdenas internationella rättigheter.

De självstyrande områdenas i Norden interna och externa kompetenser regleras i nationella lagar och, i vissa fall, i ländernas grundlagar. Mellan Åland respektive Färöarna och Grönland finns dessutom vissa skillnader grundade i den finska respektive danska lagstiftningen. Se vidare avsnitt 2.3.

2.2.3 Helsingforsavtalet

Helsingforsavtalet kan sägas vara ett tredje element i regleringen av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet.

Som nämnts i inledningen regleras det formaliserade nordiska samarbetet i det s.k. Helsingforsavtalet från år 1962 (se not 1). Ändrade formella villkor för Färöarna, Grönland och Åland i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet förutsätter därmed också att Helsingforsavtalet ändras. Detta förutsätter i sin tur att samtliga nuvarande medlemsstater samtycker.

Helsingforsavtalet innehåller inte några bestämmelser om hur eventuella nya sökanden kan ansluta sig till avtalet.

Om de självstyrande områdena i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, se avsnitt 3 nedan samt bilaga 3, Helsingforsavtalen og de selvstyrte områdene.

2.3 Nationell rätt

2.3.1 Intern och extern kompetens

Det ligger i sakens natur att självstyrande områden har egna befogenheter i förhållande till ”moderländerna”, vad som brukar kallas intern kompetens.

⁹ Jfr avsnitt 2.3.2 första stycket om Färöarna och Grönland, avsnitt 2.3.3 andra stycket om Åland samt fallet *Lighthouses in Crete and Samos, Judgment of 8 October 1937, PCIJ, Ser. A/B., No. 62, 1937.*

tens. Ofta handlar detta om sådant som kultur, undervisning och sjukvård. Regelmässigt förbehåller sig dock staten rätten att bestämma och agera i allt som har med utrikespolitik, försvar och (med vissa undantag) rättssystemet att göra.¹⁰ Den interna kompetensen skiljer sig åt något mellan Färöarna och Grönland och i högre grad vad gäller Åland.

En intern kompetens kan kombineras med en extern kompetens, dvs. att om ett självstyrande område har rätt att göra något på egen hand inom sitt geografiska område har man också – ofta på vissa villkor – även rätt att sluta internationella avtal om saken, avtal som alltså ingås med en annan stat än moderlandet eller med en internationell organisation. En sådan princip återfinns i en lag för Färöarna respektive Grönland¹¹, men inte i den åländska motsvarigheten¹². Färöarnas och Grönlands rätt att på vissa villkor sluta avtal med annan stat än moderlandet eller med en internationell organisation är alltså ett undantag från huvudregeln att endast stater kan ingå internationella avtal samt vara medlemmar i internationella organisationer, jfr avsnitt 2.1.

2.3.2 *Färöarna och Grönland*

Med stöd i de ovan nämnda lagarna om Färöarnas respektive Grönlands ingående av folkrättsliga avtal kan landsstyrena på egen hand ingå vissa bilaterala avtal med tredjeland och internationella organisationer när det gäller sådana sakfrågor som har överförts till de självstyrande områdenas kompetens. Ett sådant avtal ingås ”på Rigets vegne” och under beteckningen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne/Grønland”. Avtalet binder med andra ord Riket som helhet och ett eventuellt folkrättsligt ansvar för uteblivet genomförande åvilar därför hela Riket.

Frederik Harhoff påpekar att Danmark enligt lagarna innehar det författningsmässiga ansvaret och befogenheterna när det gäller förhandling, ingående och uppsägning av folkrättsliga avtal, inklusive de avtal som respektive landsstyre ingår med stöd av lagarna. Den danska regeringen skall underrättas innan ett sådant avtal ingås eller sägs upp och regeringen bestämmer de närmare ramarna för samarbetet. Hur denna process skall gå till finns det särskilda riktlinjer för.

Harhoff framhåller vidare att de två lagarna innehåller omfattande begränsningar. Landsstyrena får inte ingå folkrättsliga avtal som rör försvars- och säkerhetspolitik eller avtal som skall gälla för Danmark. Utanför faller också avtal etc. som är föremål för förhandlingar i en internationell organisation där Danmark är medlem. Ett sådant avtal förhandlas och ingås av Danmark. Huvudregeln är att Färöarna och Grönland endast kan ingå bilaterala avtal inom de sakområden som man har övertagit och

¹⁰ Se Frederik Harhoffs promemoria (bilaga 4), avsnitt 3 och Markku Suksis promemoria (bilaga 5), avsnitt 2.

¹¹ Folketinglove nr. 577 og 579 af 24. juni 2005 om henholdsvis Grønlands Landsstyres og Færøernes Landsstyres indgåelse af fokeretlige aftaler.

¹² Självstyrelselag för Åland 16.8.1991/1144.

inom vilka man själv har lagstiftande och verkställande makt och endast om saken inte rör Danmarks rikets intressen som helhet. Vidare hänvisar Frederik Harhoff till folkrättens huvudregel att det i allmänhet endast är självständiga stater som kan bli medlemmar i internationella organisationer, varför Färöarna och Grönland i normalfallet endast kan uppträda i sådana organisationer i kraft av Danmarks medlemskap. Undantag kan dock göras i vissa fall och Färöarna och Grönland uppträder då som associerade parter, utan fullt medlemskap. Harhoff nämner som exempel Färöarnas associerade status i IMO (International Maritime Organization). Som framgår av denna kartläggning har dock Färöarna och Grönland, liksom Åland, i Helsingforsavtalet givits en ställning i det formella nordiska samarbetet som går utöver vad som är normalt i internationellt samarbete.

Se vidare Frederik Harhoff, bilaga 4, avsnitt 7 Hjemmestyrets udenrigspolitiske stilling.

2.3.3 Åland

Åland har i kraft av självstyrelselagen s.k. exklusiv lagstiftningsmakt inom vissa ämnesområden, som anges i lagen. Denna behörighet är relativt väl definierad och avgränsad till sin karaktär.

Enligt självstyrelselagen hör ärenden som rör förhållandet till utländska makter till rikets lagstiftningsbehörighet, dock med beaktande av vissa bestämmelser om internationella fördrag. Åland har på detta sätt inte behörighet att till exempel ingå statsfördrag. Sådana ingås, enligt huvudregeln, av republikens president, påpekar Markku Suksi. I självstyrelselagen ingår dock vissa bestämmelser om landskapets medverkan vid ingående av fördrag med utländska makter i frågor som angår Åland. Eftersom det av lagstiftningsbehörighet följer förvaltningsbehörighet, är det formellt sett enbart rikets förvaltningsorgan som har rätt att upprätthålla kontakter med utländska makter.

Enligt den finska grundlagen 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. Helsingforsavtalets mekanism i artikel 63¹³ med bindande beslut i Nordiska ministerrådet innebär egentligen en viss avvikelse från denna princip, betonar Suksi.

Lagstiftningsordningen i den finska riksdagen gällande internationella fördrag, som innebär ändringar av grundlagen eller självstyrelselagen, är kvalificerad. Om ett internationellt fördrag, som Finland ingår, innehåller en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen, blir bestämmel-

¹³ Enligt artikel 63 i Helsingforsavtalet är beslut av ministerrådet bindande för de särskilda länderna. Beslut i fråga som enligt något lands författning kräver folkrepresentationens godkännande binder dock icke detta land förrän folkrepresentationen godkännt beslutet. Erfordras sådant godkännande, skall ministerrådet underrättas härom innan ministerrådet fattar beslutet. Innan folkrepresentationens godkännande givits, är ej heller annat land bundet av beslutet.

sen gällande i landskapet endast om därom stiftas en rikslag i den ordning som grundlagen 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. Markku Suksi framhåller att förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen är komplicerat och ingalunda oproblematiskt. Självstyrelselagen gör undantag till grundlagen, men åsidosätter inte grundlagen helt – skriver han – i stället integreras dessa två lagar av konstitutionell natur till en helhet som sammantaget bestämmer utövningen av offentlig 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 sär rättigheter 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.

Se vidare Markku Suksi, bilaga 5, avsnitt 11.

3. De självstyrande områdena i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

3.1 Inledning

Helsingforsavtalet och arbetsordningarna för Nordiska rådet respektive Nordiska ministerrådet innehåller de centrala bestämmelserna om de självstyrande områdena i det formella nordiska samarbetet. Fridtjov Clemet behandlar dessa frågor närmare i sin kommentar (bilaga 3).

Helsingforsavtalets särskilda bestämmelser ger Färöarna, Grönland och Åland en formell roll i internationellt samarbete och erkänner, utan att göra områdena till folkrättssubjekt, ett självstyrande områdes intresse av att vara representerat på den internationella nivån.

Sammanfattningsvis har de självstyrande områdena en ställning i det nordiska samarbetet som i det praktiska arbetet ligger nära ett fullt medlemskap.

3.2 Nordiska rådet

Enligt artikel 44 i Helsingforsavtalet samarbetar inom Nordiska rådet folkrepresentationerna – dvs. parlamenten – i de nordiska länderna och de självstyrande områdena samt ländernas regeringar och de självstyrande områdenas landsstyren respektive landskapsstyrelse. Rådet är initiativtagande och rådgivande i frågor som framgår av avtalet och andra överenskommelser.

Artikel 47 stadgar att rådet består av 87 valda medlemmar, regeringsrepresentanter och representanter för Färöarnas och Grönlands landsstyren och Ålands landskapsstyrelse. Av medlemmarna väljer Danmarks folketing 16, Finlands riksdag 18, Islands allting 7, Norges storting och Sveriges riksdag vardera 20 samt vart och ett av Färöarnas lagting, Grönlands landsting och Ålands lagting 2. Dessutom väljer varje församling motsvarande antal suppleanter. Regeringarna kan utse så många medlemmar som de önskar. Detsamma gäller för landsstyrena och landskapsstyrelsen.

Enligt artikel 48 består Danmarks rikets delegation av de av folketinget valda medlemmarna och de av regeringarna utsedda representanterna samt av Färöarnas och Grönlands delegationer. Finlands delegation har motsvarande sammansättning. Sedan 1983 har emellertid de självstyrande

områdena dessutom rätt att forma egna delegationer. Färöarnas delegation består sålunda av de av lagtinget valda medlemmarna och de av landsstyret utsedda representanterna. Grönlands delegation består, på motsvarande vis, av de av landstinget valda medlemmarna och de av landsstyret utsedda representanterna. Ålands delegation består av de av lagtinget valda medlemmarna och de av landskapsstyrelsen utsedda representanterna.

Det är bara de folkvalda medlemmarna i Nordiska rådet som har rösträtt. Det gäller också de folkvalda representanterna för de självstyrande områdena. I frågor som angår tillämpningen av överenskommelser mellan vissa länder har endast medlemmar från dessa länder rösträtt.

Rådets organ är enligt Helsingforsavtalet plenarförsamlingen, presidiet och utskotten. Härtill kommer en kontrollkommitté.¹⁴ Plenarförsamlingen – där alla medlemmar ingår – utser ett presidium bestående av en president och ett visst antal medlemmar. Varje land skall vara representerat i presidiet. De självstyrande områdena nämns inte i detta sammanhang. Att inte de självstyrande områdenas medlemmar har en uttalad rätt att ingå i presidiet – eller i kontrollkommittén – innebär dock inte att de inte kan ingå där, men då i kraft av medlemskapet i Danmarks rikes respektive Finlands delegation. Så har t.ex. presidentskapet i Nordiska rådet innehaft av en ålänning och en grönlänning samt en ålänning har ingått i kontrollkommittén. Till president väljs en av de valda medlemmarna från det land i vilket nästa ordinarie session skall äga rum. Artikel 55 ger regeringarna, landsstyrena och landskapsregeringen rätt att väcka förslag i rådet.

Enligt § 39 i rådets arbetsordning kan, när ämnen som berör de självstyrande områdena behandlas av presidiet eller kontrollkommittén, en vald medlem från berörda självstyrda område – om sådan inte finns i organet – närvara, yttra sig och framlägga förslag. Vidare gäller att i utskott där det inte ingår någon vald medlem från de självstyrda områdena, får en sådan medlem delta i utskottets arbete. En sådan medlem får – i den situation som avses i § 39 – efter överenskommelse med de danska respektive finska medlemmarna i utskottet delta i beslut i stället för en av dessa. I enlighet med rådande praxis avgör de självstyrande områdena själva om ett ärende berör dem.

Enligt § 54 i arbetsordningen får en medlem av en regering, ett landsstyre eller landskapsstyrelsen delta i utskottens arbete och har då yttranderätt men, motsatsvis, inte rösträtt.

¹⁴ I enlighet med § 58 i rådets arbetsordning utövar kontrollkommittén den parlamentariska kontrollen över verksamhet som finansieras med gemensamma nordiska medel och som i övrigt ansvarar för den granskning av sådant nordiskt samarbete som plenarförsamlingen beslutar om. Kommittén kan avge utlåtanden i frågor om tolkning av Helsingforsavtalet, andra avtal om nordiskt samarbete, rådets arbetsordning och andra interna bestämmelser. Enligt § 57 skall varje land ha en representant i kommittén.

3.3 Nordiska ministerrådet

I Nordiska ministerrådet samarbetar de nordiska ländernas regeringar. Färöarnas och Grönlands landsstyren samt Ålands landskapsstyrelse deltar i¹⁵ ministerrådets arbete. Minst tre av länderna måste vara representerade av regeringsmedlemmar för att ministerrådet skall kunna fatta beslut (artiklarna 60 och 61 i Helsingforsavtalet).

Ordförandeskapet roterar mellan de nordiska ländernas regeringar.¹⁶ Ordförandeskapet har ansvaret för att samordna det nordiska regerings-samarbetet och ta nödvändiga initiativ.

Artikel 62 bestämmer att varje land – alltså inte de självstyrande områdena – har en röst i ministerrådet. Besluten skall, med undantag för procedurfrågor, vara enhälliga. Ministerrådets beslut är enligt artikel 63 bindande för de enskilda länderna.¹⁷ Detsamma gäller för Färöarna, Grönland och Åland i den mån de ansluter sig till beslutet i enlighet med självstyrelseordningarna.

Nordiska ministerrådets arbetsordning upprepar i § 2 att det i ministerrådet ingår en eller flera regeringsmedlemmar från varje land, samt att representanter från självstyrelserna och landskapsstyrelsen deltar i arbetet. I § 7 ges medlemmarna och representanterna för landsstyrena och landskapsstyrelsen rätt att yttra sig i den ordning de begärt ordet. I § 11 sägs att ämbetsmän från Färöarna, Grönland och Åland deltar i Nordiska samarbetskommitténs och andra ämbetsmannakommittéers sammanträden.

3.4 Rekommendationer och frågor

Nordiska rådet kan, enligt artikel 45 i Helsingforsavtalet, anta rekommendationer, göra andra framställningar eller avge yttranden till en eller flera av de nordiska ländernas regeringar eller till ministerrådet. Enligt artikel 65 skall Nordiska ministerrådet före varje ordinarie session i Nordiska rådet lämna rådet meddelande om de åtgärder som har vidtagits med anledning av rådets rekommendationer och andra framställningar.

Enligt Helsingforsavtalets § 57 får varje vald medlem ställa frågor till regeringarna eller till ministerrådet med anledning av berättelser eller medelanden som avgivits till rådet eller i övrigt i ämne som angår det nordiska samarbetet.

¹⁵ Notera att den aktiva formen har valts; inte ”kan delta i...”.

¹⁶ Enligt § 4 i Nordiska ministerrådets arbetsordning roterar ordförandeskapet enligt följande, såvida inte annat beslutas: Danmark, Finland, Norge, Sverige, Island. Enligt beslut av de nordiska samarbetsministrarna har Finland och Norge, pga. det finska ordförandeskapet i EU:s ministerråd, bytt plats med varandra åren 2006 och 2007, så att Norge innehar ordförandeskapet 2006.

¹⁷ Ett beslut i en fråga som enligt något lands författning kräver parlamentets godkännande binder dock icke detta land förrän parlamentet har godkänt beslutet. Om ett sådant godkännande behövs, skall ministerrådet underrättas innan ministerrådet fattar beslutet. Innan parlamentets godkännande givits, är inte heller något annat land bundet av beslutet.

Både vad gäller rekommendationer och frågor avgränsar Helsingforsavtalet kretsen av adressater till regeringarna och ministerrådet. Avtalet möjliggör alltså inte att rekommendationer eller frågor ställs till Färöarnas och Grönlands landsstyren eller Ålands landskapsstyrelse. Motsatsvis får anses följa att landsstyrena eller landskapsstyrelsen heller inte kan svara.

Nordiska rådets arbetsordning framhåller emellertid i § 18 att en fråga kan ställas av vald medlem till regering, landsstyre, landskapsstyre eller till ministerråd. Arbetsordningen förefaller i detta avseende inte att stå i överensstämmelse med Helsingforsavtalet. Svaret skall emellertid avges av Danmarks respektive Finlands regering. Det kan noteras att Helsingforsavtalet inte ens torde ge de självstyrande områdena rätt att ta emot och svara på rekommendationer och frågor i sådana sakfrågor som har överförts till de självstyrande områdenas kompetens.

3.5 Rösträtt

Alla folkvalda medlemmar i Nordiska rådet har rösträtt, också de folkvalda medlemmarna från de självstyrande områdena. Som tidigare påpekats ingår medlemmarna från Färöarna och Grönland respektive Åland i Danmarks rikets respektive Finlands delegationer.

De självstyrande områdena har dock inte rösträtt i Nordiska ministerrådet. I strikt juridisk mening är denna skillnad betydande, men dess praktiska effekt avtar dock med tanke på att omröstningar i ministerrådet förekommer ytterst sällan. Som Fridtjov Clemet noterar (bilaga 3) innebär en rösträtt även en vetorätt.

3.6 Presidentskap och ordförandeskap

Som redan framhållits roterar presidentskapet i Nordiska rådet och ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet mellan medlemsländerna. Det politiska värdet av att inneha ett presidentskap eller ordförandeskap anses ofta vara stort och positionerna ger goda möjligheter att påverka den nordiska dagordningen.

De självstyrande områdena är inte del i denna rotationsordning, vare sig i rådet eller i ministerrådet. Det torde emellertid stå Danmark eller Finland fritt att ge en minister eller en ämbetsman från något av de självstyrande områdena i uppdrag att företräda landet vid minister- eller ämbetsmannakommittémöten, eller under en hel ettårsperiod, i Nordiska ministerrådet. Här bör dock påpekats att det föreligger begränsningar ifråga om den roll som t.ex. en minister från de självstyrande områdena i så fall skulle kunna spela. Se vidare avsnitt 4.3, Några bedömningar.

I Nordiska rådet har, som nämnts ovan, de självstyrande områdena i dag inte bara egna delegationer, utan ingår också i Danmarks rikes respektive Finlands delegationer. Utan hinder av vad som sägs i Helsingforsavtalet kan därmed folkvalda medlemmar från de självstyrande områdena finnas representerade i presidiet och kontrollkommittén. Som framgått i avsnitt 3.2 har t.ex. redan presidentskapet i Nordiska rådet innehaft av en ålänning och en grönlänning har ingått i kontrollkommittén.

3.7 De självstyrande områdenas deltagande i sannordiska institutioner

Det nordiska samarbetet driver och finansierar flera institutioner, lokaliserade på olika orter i Norden.¹⁸ Av de normalstadgar som antagits av de nordiska samarbetsministrarna 1999 framgår i huvudsak följande. Styrelseledamöterna utses av berörda medlemsländers regeringar. Varje ledamot har en röst. Ordförandeskapet skall rotera mellan länderna men det behöver inte ske enligt de principer som gäller för ordförandeskapet inom Nordiska ministerrådet.

De självstyrande områdena har rätt att vara företrädare i institutionernas styrelser.

I institutioner som ligger i de självstyrande områdena har representanter/-er från detta område samma rättigheter som ordinarie styrelseledamöter. För övriga styrelser gäller att representanter från de självstyrande områdena har yttrande och förslagsrätt men inte beslutanderätt och att de har rätt att få avvikande mening fördd till protokollet. Representation från de självstyrande områdena skall anmälas på förhand i enlighet med de regler som gäller för andra styrelseledamöter. I de fall ett eller flera av de självstyrande områdena har ett särskilt och påvisbart intresse för institutionens verksamhet kan representanterna för dessa områden bli fullvärdiga ledamöter med rösträtt i styrelsen.

Styrelsen är beslutför när fyra nordiska länder är representerade. För institutionsstyrelser där de självstyrande områdena har full representation i styrelsen gäller särskilda bestämmelser som är fastställda i den enskilda institutionens stadgar.

Styrelsens möteskostnader skall belasta institutionen. Kostnaderna för de självstyrande områdena att delta på styrelsens möten skall betalas på samma sätt som för övriga ledamöter.

¹⁸ En sannordisk institution kännetecknas av den är ett eget rättssubjekt i förhållande till det nordiska rättställningsavtalet; att institutionens stadgar är fastställda av ministerrådet och överensstämmer med normalstadgarna för nordiska institutioner; att styrelsen är vald av ministerrådet samt att institutionen har en egen administrativ ledning. För en översikt över de sannordiska institutionerna, se www.norden.org

3.8 Rollfördelning och ansvar

Både Kling- och Petri-kommittéerna betonade de självstyrande områdenas ställning i, och betydelse för, det nordiska samarbetet. Med utgångspunkt i Helsingforsavtalet kan det finnas anledning att notera en grundläggande skillnad mellan Nordiska rådet – med huvudsaklig inriktning på initiativtagande och rådgivning i frågor som rör det nordiska samarbetet – och Nordiska ministerrådet, med inriktning på ett bindande samarbete mellan regeringar.

När det gäller Nordiska rådets verksamhet har de självstyrande områdena i kraft av sina valda medlemmars rösträtt m.m., större formellt utrymme att delta aktivt än vad fallet är när det gäller Nordiska ministerrådets verksamhet.

När det gäller situationen i Nordiska ministerrådet förutser Helsingforsavtalet visserligen ett aktivt deltagande även där, men drar en tydlig gräns mellan staternas och de självstyrande områdenas befogenheter, bl.a. i fråga om rösträtt och rätt att besluta om ändringar i avtalet.

En viktig faktor i denna gränsdragning mellan de självstyrande områdenas ställning i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet hänger samman med att det är staten som bär ansvaret på det internationella planet, inte det självstyrande området, jfr ovan 2.2.1.

4. Deltagande

4.1 Ministerråden

Som Fridtjov Clemet påpekar i sitt bidrag har de självstyrande områdena möjlighet att vara närvarande med egna representanter i praktiskt taget alla sammanhang inom det nordiska samarbetet, med möjlighet att lägga fram förslag och framföra sina synpunkter. Denna möjlighet används också. Tabellen nedan visar ministerdeltagandet under perioden 2002 – 2004.¹⁹ Även i ämbetsmannakommittéerna deltar de självstyrande områdena aktivt.

Ministerdeltagande under perioden 2002 – 2004

År	Möten	DK	SE	NO	FIN	ISL	GRÖ	FÄR	ÅL
2002	28	13	17	*30	21	24	7	13	17
2003	30	13	*31	27	20	30	10	17	22
2004	31	20	19	26	20	*32	17	17	16
2002–2004	89	46	67	83	61	86	34	47	55

* Ordförandeskap.

4.2 Vissa resursfrågor

Nordiska ministerrådets budget uppgår för år 2006 till 839,643 MDKK. Budgeten finansieras genom bidrag direkt från de nordiska länderna efter en fördelningsnyckel som bestäms av Nordiska ministerrådet utifrån ländernas andel av den samlade nordiska bruttonationalinkomsten (BNI). Bidraget utgör mindre än 1 promille av BNI.

För år 2006 bidrar Danmark med 22,5 %, Finland 18,0 %, Island 1,1 %, Norge 26,0 % och Sverige 32,4 %.

De självstyrande områdena betalar inte några egna bidrag grundade på Helsingforsavtalets utgångspunkt att det är staterna som samarbetar i ministerrådet. Om de självstyrande områdena skulle bidra till den gemensamma nordiska budgeten skulle vart och ett av bidragen röra sig om 1 – 2 miljoner DKK. Denna fråga berör också synen på vad som i Danmarks respektive Finlands fall ingår i de finansiella åtagandena gentemot de självstyrande områdena.

¹⁹ Vid läsningen av tabellen bör hänsyn tas till att antalet ministrar i de självstyrande områdenas regionala regeringar är lägre än i ländernas. Under 2005 har deltagandet ökat något i förhållande till tidigare år.

4.3 Några bedömningar

Som en allmän bedömning kan sägas att de självstyrande områdena i stor utsträckning utnyttjar de möjligheter till deltagande i rådets och ministerrådets arbete som dagens regler medger. En naturlig tygdpunkt i deltagandet gäller sådana frågor där de självstyrande områdena anser sig ha särskilda intressen att bevaka.

En annan iakttagelse är att de självstyrande områdena på t.ex. möten inte behandlas eller uppträder på ett från ländernas representanter avvikande sätt. Tvärtom torde det kunna hävdas att det nordiska samarbetet i praxis är ett samarbete mellan åtta, snarare än mellan fem plus tre deltagare. Härmed är indirekt sagt att några barriärer för de självstyrande områdenas praktiska deltagande i det nordiska samarbetet knappast finns. Som påpekas i Ulf Bernitz bidrag sträcker sig de självstyrande områdenas arbete i rådet och ministerrådet betydligt längre än vad man i allmänhet förstår med observatörsstatus inom internationella organisationer.

Samtidigt kan det konstateras att det finns möjligheter att de facto ge de självständiga områdenas företrädare större möjlighet till deltagande, lösningar som inte står i konflikt med nationell lag eller med Helsingforsavtalet. Hit hör att Danmark och Finland i Nordiska ministerrådet kan ge en minister eller en ämbetsman från något av de självstyrande områdena i uppdrag att företräda landet vid minister- eller ämbetsmannakommittémöten, eller under en hel ettårsperiod. I ett sådant fall torde en färöisk, grönländsk eller åländsk minister endast kunna få ställning som om uppdraget givits till en ämbetsman, en medlem i Nordiska samarbetskommittén eller till en ambassadör. Den avgörande orsaken till detta torde ligga i tillämpningen av reglerna om beslutsförhet i artikel 61 i Helsingforsavtalet, enligt vilken minst tre av länderna måste vara representerade av regeringsmedlemmar. Ett annat exempel är att folkvalda medlemmar från de självstyrande områdena kan finnas representerade i Nordiska rådets presidium och kontrollkommitté.²⁰

²⁰ Se ovan avsnitt 3.6.

5. Sammanfattande slutsatser

Vid två tidigare tillfällen har de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet analyserats: år 1968 av den s.k. Kling-kommittén och år 1982 av den s.k. Petri-kommittén. Båda kommittéerna konstaterade att det är stater som är det primära folkrättssubjektet och talade mot fullt medlemskap i det formella nordiska samarbetet för de självstyrande områdena. Man menade samtidigt att det var betydelsefullt att de självstyrande områdena gavs, med Petri-kommitténs ord, "...en särställning inom ramen för det nordiska samarbetet". Som Helsingforsavtalet ser ut efter de två kommittéernas arbete, torde avtalet höra till de mest långtgående i sitt slag i världen.

Folkrätten har utvecklats väsentligt sedan de två kommittéerna lämnade sina betänkanden. I dag görs det i högre grad än tidigare undantag från huvudregeln om att det endast är stater som är folkrättssubjekt, menar Ulf Bernitz i sin promemoria, och hänvisar till doktrinen om s.k. funktionella medlemskap i internationella organisationer. Ett sådant medlemskap fokuserar på speciella syften och ger en slags funktionell jämställdhet med självständiga stater. Han menar att Färöarna, Grönland och Åland redan i dag – i vart fall i sak – har ett slags funktionellt medlemskap i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

En central slutsats av den genomförda kartläggningen är att folkrätten inte lägger hinder i vägen för att ge de självstyrande områdena en förstärkt ställning inom det formella nordiska samarbetet. De berörda länderna själva disponerar innebörden av folkrätten i sina relationer till de självstyrande områdena. Folkrätten är således till största delen dispositiv, dvs. den medger att parterna gör som de själva önskar vid ingående av fördrag.

Färöarna och Grönland respektive Åland har av Danmark respektive Finland tillerkänts ett eget ansvar på vissa områden. Precis vilka områden som de självstyrande områdena har övertagit från Danmark och Finland framgår av den självstyrelselagstiftning som gäller för vart och ett av områdena. En intern kompetens för ett självstyrande område att bestämma över vissa sakfrågor, oberoende av staten i fråga, kan kombineras med en rätt att sluta internationella avtal. En sådan princip – som är ett undantag från huvudregeln att det endast är stater som kan ingå internationella avtal – återfinns i en lag – med en tydlig definition och avgränsning – för Färöarna respektive Grönland. För Åland gäller en annan ordning, se avsnitten 2.3.2 och 2.3.3.

Väsentligt utvidgade internationella rättigheter för de självstyrande områdena, t.ex. inom det nordiska samarbetet, kräver ändringar av lagstiftningen i Danmark och Finland. Sådana ändringar kan vara komplexa.

Se vidare Frederik Harhoffs och Markku Suksis kommentarer. Suksi framhåller att det finns stora principiella problem med att likställa de självstyrande områdena med de egentliga staterna.

Nordiska rådet är sammansatt av valda medlemmar och regeringsrepresentanter och representanter för Färöarnas och Grönlands självstyren och Ålands landskapsstyrelse. De självstyrande områdena deltar i Nordiska rådets arbete på villkor som ligger ett fullvärdigt medlemskap nära. I Nordiska rådet har de självstyrande områdena två valda medlemmar vardera och lika många suppleanter. Dessa ingår i Danmarks rikets och Finlands respektive delegation.

När det gäller Nordiska ministerrådet är den formella situationen något annorlunda. Enligt Helsingforsavtalets artikel 60 samarbetar regeringarna i ministerrådet och de två landsstyrena och landskapsstyrelsen deltar i arbetet. Även om Helsingforsavtalet drar en gräns mellan länderna och de självstyrande områdena genom att använda uttrycken "samarbetar i" och "deltar i" framgår det klart att de självstyrande områdena förutses vara aktiva utöver vad som är normalt för t.ex. ett observatörskap. Varje land, till skillnad från de självstyrande områdena, har rösträtt. Detta faktum skall emellertid ses i perspektiv av att arbetssättet är konsensusorienterat och att omröstningar är sällsynta. Vid möten har såväl regeringarnas representanter som representanterna för landsstyrena och landskapsstyrelsen rätt att yttra sig. Ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet roterar mellan ländernas regeringar.

Nordiska rådet kan bl.a. anta rekommendationer till en eller flera av de nordiska ländernas regeringar eller till ministerrådet. Vidare får varje vald medlem ställa frågor till samma adressater. I båda fallen gör Helsingforsavtalet en tydlig avgränsning av kretsen av mottagare och möjliggör alltså inte att rekommendationer eller frågor ställs till Färöarnas och Grönlands landsstyren eller Ålands landskapsstyrelse; detta gäller även i de fall där sakfrågor har överförts till de självstyrande områdenas kompetens. Motsatsvis får anses följa att landsstyrena eller landskapsstyrelsen heller inte kan svara.

De självstyrande områdena har möjlighet att vara närvarande med egna representanter också i t.ex. ministerrådets ämbetsmannakommittéer med möjlighet att lägga fram förslag och framföra synpunkter, något som ofta sker. Justerat för antalet ministrar har de självstyrande områdena ett deltagande i ministermöten som ligger väl i nivå med ländernas. De självstyrande områdena har också rätt att delta i styrelserna för ministerrådets institutioner på särskilda villkor.

Det torde stå Danmark eller Finland fritt att ge en minister eller en ämbetsman från något av de självstyrande områdena i uppdrag att företräda riket eller landet vid minister- eller ämbetsmannakommittémöten, eller under en hel ettårsperiod, i Nordiska ministerrådet. Sannolikt kan dock i ett sådant fall en färöisk, grönländsk eller åländsk minister endast få ställning som om uppdraget givits till en ämbetsman, en medlem i Nor-

diska samarbetskommittén eller till en ambassadör. Den avgörande konsekvensen av detta torde dock ligga i tillämpningen av reglerna om beslutsförhet i artikel 61 i Helsingforsavtalet, enligt vilken minst tre av länderna måste vara representerade av regeringsmedlemmar. Utan hinder av vad som sägs i Helsingforsavtalet kan folkvalda medlemmar från de självstyrande områdena finnas representerade i Nordiska rådets presidium och kontrollkommitté.

Med utgångspunkt i Helsingforsavtalet kan det finnas anledning att notera en grundläggande skillnad mellan Nordiska rådet – med huvudsaklig inriktning på initiativtagande och rådgivning i frågor som rör det nordiska samarbetet – och Nordiska ministerrådet, med inriktning på ett bindande samarbete mellan regeringar.

När det gäller Nordiska rådets verksamhet har de självstyrande områdena i kraft av sina valda medlemmars rösträtt m.m., större utrymme att delta aktivt än vad fallet är när det gäller Nordiska ministerrådets verksamhet,

Större förändringar av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet kräver ändringar i Helsingforsavtalet. Det förutsätter att samtliga länder samtycker.

Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Tel +45 3396 0200
Fax +45 3396 0202
www.norden.org

Bilaga 1.

Mandat om de självstyrande områdena och det nordiska samarbetet.

14 december 2005

Till

Kopia

Från

Ämne

Mandat om de självstyrande områdena och det nordiska samarbetet

Samarbetsministrarna beslutade den 27 oktober 2005 att det skall företas en förutsättningslös kartläggning av de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet.

Kartläggningen avser de juridiska och praktiska spörsmål som de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet reser. Det inbegriper att undersöka hur de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet under Helsingforsavtalet fungerar i praktiken, huruvida möjligheterna att delta fullt ut utnyttjas och vilka barriärer som kan finnas.

Kartläggningen skall vara avslutad den 15 maj 2006. Kartläggningen föreläggs samarbetsministrarna som på deras junimöte diskuterar nästa steg.

Kartläggningen utförs av generalsekreteraren med stöd av sakkunniga.

Bilaga 2.

Angående de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet

Ulf Bernitz

Professor i europarätt vid Stockholms universitet

1. Bakgrunden och uppdraget

Inom Nordiska Ministerrådet utförs efter beslut av samarbetsministrarna 27 okt. 2005 en kartläggning med uppgift att förutsättningslöst kartlägga de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet. Kartläggningen avser de juridiska och praktiska spørsmål som de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet reser och fungerar i praktiken under Helsingforsavtalet, bland annat huruvida möjligheterna att delta fullt ut utnyttjas och vilka barriärer som kan finnas.

De självständiga områdena är Färöarna, Grönland och Åland.

Mitt uppdrag är att bidra till kartläggningen av rubricerade spørsmål främst genom att utveckla rättsliga aspekter. Jag har härvid samrått med generalsekreteraren och den tillkallade sakkunniggruppen.

Inledningsvis kan noteras att Helsingforsavtalet särskilt observerar Grönlands, Färöarnas och Ålands speciella ställning i Nordiska rådet och att dessa självstyrande områden enligt de regler som nu gäller deltar i samarbetet med egna representanter. Motsvarande gäller Nordiska ministerrådet. Områdena deltar alltså med egna delegationer. Ämbetsmän från de tre områdena medverkar även i samlagskommitténs och ämbetsmannakommittéernas sammanträden. Det kan noteras att Helsingforsavtalet utformat de självstyrande områdenas medverkan som ett deltagande; det är alltså inte fråga om en observatörsstatus.

Nuvarande regelverk och den praxis som etablerats förefaller ge goda betingelser för de självständiga områdenas deltagande i det nordiska samarbetet och det har också vitsordats att de självständiga områdena i praktiken deltar aktivt och engagerat i det nordiska arbetet.

Bakom den kartläggning som nu genomförs på uppdrag av samlagsministrarna torde dock ligga önskemål från de självständiga områdenas sida att ytterligare utveckla sin roll inom det nordiska samarbetets

ram och härigenom även uppnå större synlighet och internationell acceptans. Frågeställningen är om de självstyrande områdena bör ges en sådan förstärkt ställning inom det nordiska samarbetets ram.

I mitt uppdrag ligger att belysa denna frågeställning i ett rättsligt perspektiv.

2. Generella internationella och EU-rättsliga utgångspunkter

Den generella utgångspunkten är att det är suveräna stater som i första hand utgör folkrättssubjekt och därigenom medlemmar i det internationella statssamfundet och i internationella organisationer. Internationella traktater sluts främst mellan stater, ehuru det också förekommer att självständiga områden kan vara parter inom ramen för sin kompetens. I den internationella rätten är själva statsbegreppet ett uppmärksammat spörsmål som på senare år har behandlats i stor omfattning inom den folkrättsliga doktrinen och även i domar. Främst har problem och tvister om vad som utgör en stat varit aktuellt i samband med dekoloniseringen i världen, uppkomsten av utbrytarstater och situationer där befrielseörelser eller liknande i huvudsak eller i vart fall delvis övertagit kontrollen av statsterritoriet samtidigt som den tidigare statsledningen fortfarande gjort anspråk på att representera landet. Härvid har statssamfundet många gånger ställts inför intrikata problem. Det kan här räcka med att erinra om problemen kring Östtimors ställning och Palestinafrågan.

Jag har dock svårt att se att denna internationella diskussion om statsbegreppet är speciellt relevant i detta fall. Det är obesträtt att Färöarna och Grönland folkrättsligt ingår i Danmarks statsterritorium och Åland i Finlands och att det är Danmark respektive Finland såsom suveräna stater som primärt företräder även de självstyrande områdena utåt i förhållande till andra stater och inom internationella organisationer. I vissa situationer kan det vara nödvändigt för den danska respektive finska statsledningen att göra en intresseavvägning, när de synpunkter som de självstyrande områdena framför inte fullt ut överensstämmer med vad som uppfattas vara det övriga landets. Utgångspunkten för andra stater och internationella organisationer torde vara att man undviker att lägga sig i sådana meningsmotsättningar som uppfattas som interna.

En stat kan dock samtycka till att ett självständigt område självt ingår internationella överenskommelser. Så har också i vissa fall skett vad gäller Färöarna och Grönland och med begränsning till dessas territorier. Det internationella statssamfundet har då sett saken så att överenskommelsen ingåtts med staten Danmarks acceptans.

Vad särskilt gäller EU står det klart att Europeiska unionen har ingåtts mellan och primärt består av medlemsstaterna, i nuläget 25 till antalet. Inom EU har vissa länder ett federativt statsskick, med Tyskland som det främsta exemplet, medan andra länder är centralstater. Danmark och Fin-

land hör till den senare kategorin, bortsett från de självstyrande områdenas särskilda ställning. Delstater inom medlemsländer i EU, även stora sådana såsom t ex Bayern, har ingen särskild position inom EU:s organisation utan medlemsstaten företräder landet som helhet i EU och problem inom medlemsstaten, som rör relationen mellan den federala statsmakten och en eller flera delstater, får lösas internt. Medlemsstaten står exempelvis ansvaret i förhållande till EU för att direktiv som antagits inom EU blir korrekt genomförda inom medlemslandet som helhet – och detta även till den del det enligt statens interna konstitutionella ordning ankommer på ett självstyrande område att genomföra direktivet inom sitt territorium. Detta utgör ett praktiskt aktuellt spörsmål för Ålands del, där det i några fall även förekommit meningsskiljaktigheter mellan riket och Åland i EU-rättsliga frågor. Situationen är på denna punkt annorlunda för Färöarna och Grönland, eftersom de båda står utanför EU.

EU:s principiella sätt att se på relationen mellan den internationella organisationen och de av dess medlemsstater som har en federativ uppbyggnad eller vari ingår autonoma områden överensstämmer med vad som har gällt normalt för internationella organisationer, dock med nedan berörda reservationer. Det är värt att notera att även EU med sin särskilt långt utbyggda ordning för samverkan mellan medlemsstaterna håller fast vid detta synsätt.

Inom EU finns emellertid Regionkommittén såsom ett huvudsakligen rådgivande organ med huvudsyfte att verka för regionernas intressen. I Regionkommittén deltar delstater eller motsvarande i medlemsländer med federativt statsskick vid sidan av regioner och kommunala organ i EU-länder som är centralstater. Generellt sagt anses Regionkommittén utgöra ett ganska svagt organ inom ramen för EU:s institutionella system. Regionkommitténs ganska brokiga sammansättning och de ingående regionernas starkt olikartade status bidrar här till. Det bör emellertid tilläggas att nuvarande ordning inom EU, som ger ganska litet utrymme för de självstyrande regionerna, är föremål för rätt mycket kritik och på sikt kan komma att ändras. Förslaget till konstitutionellt fördrag innefattar dock ingen ändring i detta hänseende.

Det förekommer emellertid inom internationella organisationer på olika områden, inte minst organisationer av expertkaraktär, att regioner eller provinser med autonom position, särskilt om de har en speciell geografisk belägenhet, tillerkänns status som deltagare eller observatör och härigenom aktivt medverkar i den internationella organisationens verksamhet på områden som särskilt berör regionen eller provinsen. Jag återkommer till detta.

I dagens läge deltar de självstyrande områdena aktivt och över bred front i arbetet inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet på grundval av egna delegationer. Detta arbete, som ju har legal förankring i Helsingforsavtalet, sträcker sig som redan påpekats betydligt längre än vad

man i allmänhet förstår med observatörsstatus inom internationella organisationer.

3. Föreligger folkrättsliga hinder mot att ge de självstyrande områdena förstärkt ställning inom det nordiska samarbetets ram?

En frågeställning som naturligt kommer upp är om den internationella rättens reser hinder mot att ytterligare bygga ut de självstyrande områdenas position inom det nordiska samarbetet.

Hithörande frågor berördes i betänkandet NU 1982:6, Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet, särskilt i en bilaga med rubriken Promemoria med folkrättsliga synpunkter på frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet.²¹

I denna promemoria erinrades om en tidigare utredning av frågan i Nordiska rådet, 1968 års utredning.²² I denna utredning hävdade man att i princip endast suveräna stater kan utgöra folkrättssubjekt och i den mån icke-suveräna områden deltar i internationella organisationer som är mellanstatliga sker det genom association eller inom ramen för observatörsstatus. Med suveräna stater förstod man stater som tillhör statsamfundet och självständigt kan träffa avtal med andra stater och självständigt kan förhandla eller tvista med dessa i politiska eller andra angelägenheter.

I den nyssnämnda promemorian av 1982 drogs slutsatsen att beskrivningen av läget i 1968 års utredning i sina grundläggande drag behöll sin aktualitet. Man fann att någon förändring vad gällde frågan om möjlighet till självständigt medlemskap i de internationella organisationerna inte hade inträtt. I promemorian framhölls dock att man i det internationella samfundet i ökad utsträckning observerade nationella minoritetsgruppers ställning och identitet. Avslutningsvis anfördes att ännu syntes utvecklingen inte ha gått över den gränslinje som kravet på suverän stat hittills hade utgjort för att medge nationella minoritetsgrupper eller –områden något mer än observatörsstatus inom internationella organisationer.

Det bör emellertid erinras om att den internationella rätten utvecklats mycket väsentligt under senare decennier; en dynamisk utveckling som fortlöpande tycks gå vidare. Den tid är förbi då den internationella rätten i princip endast bestod av rättsregler som gällde mellan suveräna stater. I dagens läge kan många olika typer av subjekt, delvis även enskilda individer, vara bundna av internationellrättsliga regler. Förhållandena i självstyrande och beroende ("dependent") territorier av olika slag berör numera inte endast den suveräna stat som området tillhör utan kan även på

²¹ NU 1982:6 bil 4 s 75 ff. Ordförande i utredningen var den dåvarande svenske justitieministern Carl Axel Petri.

²² Nordiska rådet, 18:e sess., 1970 s 1622 ff.

olika sätt beröra det internationella statssamfundet, något som framgår redan av FN:s stadga.²³

Medlemskap i internationella organisationer har bland annat behandlats i Brownlie, *Principles of International Law*, det sannolikt mest anlitade standardverket i internationell rätt.²⁴ Brownlie framhåller att många internationella organisationer tillämpar vad han kallar ett funktionellt medborgarskapsbegrepp (functional concept of membership) och skriver:

”Whilst organisations are normally composed of states, a number of organisations have operated in effect a functional concept of membership compatible with their special purposes.”

Såsom exempel nämns bland annat Världspostunionen, International Monetary Fund och World Meteorological Organization. Brownlie fortsätter:

”In this type of membership regime dependant territories have a functional equality with sovereign states.”

Såsom exempel nämns The British Commonwealth of Nations.

Inom ramen för ett funktionellt medlemskapsbegrepp ryms även att medlemskapet kan vara partiellt. Sålunda konstateras i ett känt arbete av Schermers och Blokker,²⁵ vad gäller World Meteorological Organization:

”The non-autonomous territories are given full powers only in those fields where they are self-governing. However, it scarcely seems possible to consider such membership as full membership.”

Det är tydligt att denna funktionella syn på vilka subjekt som kan vara medlemmar av internationella organisationer och som är beredd att erkänna hybrider av olika slag skiljer sig från den äldre och mer traditionella syn på frågan som hävdades framför allt i 1968 års utredning men som även framträder i 1982 års promemoria. Häri behöver dock inte ligga någon kritik av dessa utredningar i och för sig. Utvecklingen har helt enkelt gått vidare inom den internationella rätten.

Av det sagda kan den slutsatsen dras att det inte föreligger folkrättsliga hinder för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet att i förhållande till de självständiga områdena tillämpa ett funktionellt medlemskapsbegrepp, vilket man i vart fall i sak ju redan gör. Detta innebär att folkrätten inte uppställer hinder mot att ge de självstyrande områdena en förstärkt ställning inom de nordiska samarbetsorganisationernas ram.

Det kan tilläggas att det allmänt sett förefaller lättare att tillämpa en funktionell medlemskapsordning och på lämpligt sätt avgränsa denna i en regional organisation som den nordiska, där det föreligger en omfattande

²³ Se t ex Akehurst's *Modern Introduction to International Law*, 7 ed., London 1997 s 329 ff.

²⁴ Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6 ed., Oxford 2003 s 660.

²⁵ Schermers – Blokker, *International Institutional Law*, 1995 s 53 f.

gemenskap mellan de deltagande parterna och antalet möjliga medlemmar är starkt begränsat, än fallet torde vara i en världsomfattande organisation, där de sammanhållande banden normalt är betydligt svagare och det är svårare att förutse vilka statsbildningar och områden som kan bli aktuella för medlemskap.

4. Föreligger det rättsliga begränsningar i möjligheterna att bygga ut de självständiga områdenas position?

Frågan om det bör ske en utbyggnad av de självstyrande områdenas ställning och i så fall på vilka områden och i vilken omfattning är i första hand inte en rättslig fråga utan en fråga om vad de deltagande parterna bedömer som befogat och lämpligt. Detta hänger i sin tur nära samman med hur man ser på Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets uppgifter och betydelsen av effektiva arbetsformer.

Från rättslig synpunkt kan först påpekas att en utbyggnad av de självständiga områdenas position inom det nordiska samarbetet torde kräva förändringar i Helsingforsavtalet och därigenom en omförhandling av detta jämte anslutande instrument.

En viktig distinktion kan göras mellan verksamhetsområden där de självstyrande områdena faktiskt är, i vart fall i huvudsak, självstyrande och andra områden där så inte är fallet. Argumenten för att tillerkänna de självstyrande områdena ett funktionellt medlemskap i de nordiska samsamarbetsorganen är uppenbart starkast inom de verksamhetsområden där självstyret faktiskt är i funktion.

Ett problem är härvidlag att de områden inom vilka självstyret utövas inte sammanfaller i fråga om de tre områdena Färöarna, Grönland och Åland och har en olikartad uppbyggnad. Detta gäller såväl lagstiftningskompetens som utrikeskompetens.

En annan viktig distinktion kan göras mellan å ena sidan sådan verksamhet inom de nordiska organen som är inriktad på utredningar, debatt och oförbindande rekommendationer och å andra sidan verksamhet som tar sikte på att nå fram till bindande beslut och överenskommelser avsedda att genomföras i vart och ett av länderna. När det gäller den förra typen av verksamhet, dvs. framför allt verksamheten inom Nordiska rådet, finns det knappast anledning att överväga begränsningar i de självstyrande områdenas möjligheter att medverka. När det gäller den senare typen av verksamhet, dvs. verksamheten inom Nordiska ministerrådet, finns det uppenbarligen anledning att göra skillnad mellan beslutssituationer där ett självstyrande område har egen beslutskompetens och områden där så inte är fallet.

Stockholm 28 april 2006

Bilaga 3. Helsingforsavtalen og de selvstyrte områdene

Fridtjov Clemet

Tidigare generalsekretæren i Nordiska ministerrådet

I 1969 og i 1983 ble det vedtatt endringer i Helsingforsavtalen som ga de selvstyrte områdene den representasjon og de rettigheter de har i dag. Vedlagt følger en summarisk oversikt over de bestemmelser i avtalen og arbeidsordningene som omtaler de selvstyrte områdene.

1. Hvilke muligheter gir disse bestemmelsene de selvstyrte områdene?

Etter mitt skjønn gir disse bestemmelsene og den praksis som er etablert gode betingelser for de selvstyrte områdenes nordiske arbeid. I praktisk talt alle nordiske sammenhenger har de selvstyrte områdene anledning til å være tilstede med sine egne representanter, til å fremme forslag og til å fremføre sine synspunkter. De selvstyrte områdene har da også i betydelig omfang benyttet seg av disse mulighetene, tross for at det for noen dreier seg om lange, kostbare reiser og begrensede ressurser.

Likevel kan det være grunn til å peke på at på noen punkter innebærer Helsingforsavtalen og dagens praksis at de selvstyrte områdene er lite synlige og at de i liten grad får mulighet til å stå frem som talsmenn på vegne av Nordisk Råd eller Nordisk Ministerråd.

Av mange vil det også lett kunne oppfattes som et problem at de selvstyrte områdene ikke har stemmerett i Ministerrådet. Det er imidlertid grunn til å være klar over at det er ytterst sjelden at det kommer til avstemninger i Ministerrådet. Ministrene og deres medarbeidere i embetsmannskomiteene arbeider intenst for å finne frem til omforente kompromisser der de selvstyrte områdenes synspunkter er en fullverdig del av diskusjonsgrunnlaget.

Disse innvendinger svekker ikke inntrykket av at de selvstyrte områdene i dag har gode muligheter for å ivareta områdenes interesser og influere på utviklingen av det nordiske samarbeid generelt. Disse mulighetene vil sannsynligvis bare bli marginalt forbedret med full nordisk likestilling mellom de selvstyrte områdene og de fem nordiske land.

2. Likestilling mellom de selvstyrte områdene og de fem nordiske land?

Men hvis man aksepterer at den reelle betydning av full likestilling er liten, kan det også hevdes at det burde være beskjedne problemer med å gi de selvstyrte områdene full nordisk likestilling. Slik likestilling kan anses som en naturlig utvidelse av selvstyreordningene og gi områdene en politisk anerkjennelse, større autoritet og en mer synlig posisjon.

En av innvendingene mot slik likestilling har tatt utgangspunkt i folkeretten og det er hevdet at Rådets og Ministerrådets status som internasjonalt organ ville bli svekket. Det er fremholdt at med de selvstyrte områdene som likestilte medlemmer ville det skape problemer for forhandlinger eller avtaler med andre stater. Dette spørsmålet vil bli behandlet av andre bidragsyttere. I den grad dette er et reelt problem burde det imidlertid kunne løses ved at de selvstyrte områdene ikke deltar i behandlingen og beslutningene i slike saker.

En annen innvending knytter seg til at full likestilling vil kunne sies å gi de selvstyrte områdene urimelig stor innflytelse i forhold til deres folketall. Men det er ikke noe uvanlig i internasjonalt samarbeid. I vid utstrekning er det jo slik at små stater har den samme stemmetyngde som større nasjoner i internasjonale organisasjoner der beslutningene er basert på konsensus.

For Nordisk Råd ville en beslutning om full likestilling innebære relativt få, men viktige konsekvenser. Det er neppe noen grunn til en utvidelse av områdenes representasjon i Rådet – de er allerede kraftig overrepresentert. Derimot vil det nok være riktig å gi områdene plass i presidiet. I dag består presidiet av inntil 13 medlemmer der alle land og partigrupper skal være representert og det burde være overkommelig å justere ordningen slik at også de selvstyrte områdene er sikret plass.

For noen av de selvstyrte områdene kan det innebære et praktisk problem å ta imot sesjonen i det omfang den etter hvert har fått. Det kan derfor bli nødvendig å overveie andre prinsipper for valg av møtested for sesjonen – eventuelt om det betydelige antall deltakere kan reduseres uten at det reduserer betydningen av sesjonen.

For Ministerrådet vil den viktigste konsekvens av full likestilling være at det blir åtte stemmeberettigede medlemmer. Som jeg har fremholdt tidligere er det imidlertid sjelden at det er aktuelt med avstemninger i Ministerrådet. Men det er verdt å være oppmerksom på at stemmerett også er vetorett og det kan hevdes at det neppe blir lettere å oppnå nordiske resultater hvis vi utvider antallet potensielle vetostemmer fra fem til åtte!

Spørsmålet har imidlertid vært stilt om kravet om enstemmighet kan oppheves i Ministerrådet og slik at vi i stedet får flertallsbeslutninger eller en form for kvalifisert flertall. Etter min vurdering er det urealistisk. Når vi nå har et EU med elementer av overnasjonalitet kan man med flertallsbeslutninger også i Nordisk Ministerråd teoretisk tenke seg at landene blir

påtvunget innbyrdes motstridende ordninger. Landene kan ikke være tilsluttet mer enn en internasjonal organisasjon med overnasjonal myndighet. Det er ytterligere urealistisk å tro at landene vil kunne akseptere flertallsbeslutninger samtidig som de selvstyrte områdene gis full likestilling.

Et åpenbart problem som må overveies er om de selvstyrte områdene er beredt til å stille de ressurser som kreves til disposisjon. De bidrag som med dagens ordning kreves til de nordiske budsjetter vil neppe være noe problem. Større problemer vil det antagelig bety å kunne innfri forventninger om at full likestilling bør bety større deltagelse og et utvidet engasjement i hele den nordiske dagsorden.

Ikke minst vil formannskaps- og presidentansvaret innebære en utfordring. Men også i denne sammenheng kan man tenke seg justeringer i dagens praksis. Det bør for eksempel være fullt mulig at ansvaret for formannskapet i Ministerrådet håndteres mer pragmatisk og ikke nødvendigvis slik at formannskapet leder arbeidet i alle ministerråd.

Min konklusjon er at full likestilling for de selvstyrte områdene vil innebære beskjeden reell betydning for områdene, men at det likevel kan være politiske grunner til at områdene ønsker slik likestilling. Full likestilling innebærer noen problemer både for områdene og for hele den nordiske familie, men disse problemene bør kunne løses.

3. Økt synlighet og innflytelse uten full likestilling?

Dersom forslaget om full likestilling ikke blir forfulgt eller avvist kan det være grunn til å overveie om de selvstyrte områdene kan gis økt synlighet og innflytelse på annen måte – gjennom endringer i Helsingforsavtalen, arbeidsordningene eller praksis.

I de fleste artikler taler Helsingforsavtalen om ”avtalepartene”, ”regjeringene” eller ”landene”, mens det i noen sammenhenger er gitt uttrykk for at bestemmelsen også gjelder de selvstyrte områdene og deres myndigheter. En systematisk gjennomgang av avtalen vil sannsynligvis kunne vise at avtalen på flere punkter kunne justeres slik at de selvstyrte områdene kunne gis større innflytelse og synlighet.

Et eksempel på dette er at både regjeringene, landsstyrene og landskapsstyrelsen har rett til å fremme forslag for Nordisk Råd og at Rådet kan ta initiativ og gi råd også om spørsmål som direkte angår de selvstyrte områdene (artiklene 55 og 44). Men Rådets rekommandasjoner skal rettes til og besvares av regjeringene eller Ministerrådet (artiklene 45 og 65). Jeg vil tro at det er uproblematisk å gi Rådet anledning til å rette sine rekommandasjoner også til de selvstyrte områdene og gi disse en selvstendig rett til å svare.

I arbeidsordningen for Nordisk Råd er det bestemt at i utvalg uten valgt medlem fra de selvstyrte områdene kan slikt medlem delta i utvalgets arbeid. Slikt medlem kan etter overenskomst med de danske, respek-

tive finske medlemmene i utvalget delta i avstemningen i stedet for disse. En slik ordning burde overveies etablert også i Ministerrådet.

Større betydning ville det kunne ha dersom det ble formalisert at Ministerrådet kunne gi medlemmer av landsstyrene eller landskapsstyrelsen mulighet til å representere Ministerrådet i møter med Nordisk Råd, Rådets utvalg, Foreningene Norden og i andre sammenhenger der Ministerrådet møter andre aktører.

En reform av samarbeidet som etter min vurdering har vært positiv er den praksis som er etablert med forholdsvis grundige formannskapsprogrammer. Det tvinger landene til en grundig gjennomgang hvert femte år av hva de egentlig vil med det nordiske samarbeidet. Jeg regner med at de selvstyrte områdene er involvert i arbeidet med henholdsvis Finlands og Danmarks programmer, men det kan overveies om de kan gis rett til en selvstendig presentasjon.

Det kan også være grunn til en gjennomgang av den praksis og de retningslinjer som anvendes innenfor de mange nordiske støtteordningene. I de fleste tilfelle stilles det krav om at to eller tre land er involvert i et prosjekt, men det er ulik praksis hvorvidt de selvstyrte områdene i denne sammenheng kan telle med. Støtteordningene har så forskjellige formål og innretninger at det kan være gode grunner for at praksis er ulik, men det kan være likevel være grunn til å undersøke om den er tilfredsstillende.

Disse eksemplene viser etter min mening at det er mulig å foreta justeringer i Helsingforsavtalen, i arbeidsordningene og i praksis som vil gi de selvstyrte områdene øket synlighet og innflytelse uten full likestilling.

4. Konklusjon

Min konklusjon er at dagens Helsingforsavtale, arbeidsordningene og praksis gir de selvstyrte områdene og deres representanter gode muligheter for å ivareta områdenes interesser og til å delta i utviklingen av det nordiske samarbeide. Full likestilling vil neppe ha stor reell betydning for det nordiske samarbeide. Jeg har likevel forståelse for at spørsmålet om full likestilling blir reist og mener at det er mulig å etablere det uten at hovedtrekkene i det nordiske samarbeide blir vesentlig endret. Dersom forslaget om full likestilling blir forlatt eller avvist er det etter mitt skjønn fornuftig å overveie om enkelte justeringer i avtale, arbeidsordninger og praksis kan gi de selvstyrte områdene øket synlighet.

Vedlegg

Artikkel 8 bestemmer at undervisningen i skolene i de nordiske land i passende omfang også skal omfatte undervisning om språk, kultur og alminnelige samfunnsforhold i de øvrige nordiske land, herunder Færøyene, Grønland og Åland.

Artikkel 44 behandler samarbeidet i Nordisk Råd, mellom landenes og de selvstyrte områdenes folkevalgte forsamlinger, regjeringene, landsstyrene og landskapsstyrelsen. Det slås fast at Rådet kan ta initiativ og gi råd i spørsmål som angår samarbeid mellom alle eller noen av disse land og Færøyene, Grønland og Åland.

Artikkel 47 redegjør for Rådets sammensetning. Hver av de selvstyrte områdenes folkevalgte forsamlinger velger to representanter til Rådet og et tilsvarende antall suppleanter. I likhet med regjeringene kan landsstyrene og landskapsstyrelsen blant sine medlemmer utpeke det antall representanter til Rådet som de ønsker.

Artikkel 48 bestemmer delegasjonenes sammensetning. De selvstyrte områdenes representanter utgjør selvstendige delegasjoner, men de inngår også i henholdsvis Danmarks og Finlands delegasjoner.

Artikkel 49 bestemmer at regjeringenes, landsstyrenes og landskapsstyrelsens representanter ikke har stemmerett i Nordisk Råd.

Artikkel 55 fastslår at regjeringene, landsstyrene, landskapsstyrelsen, Ministerrådet, presidiet, Rådets utvalg og medlemmene kan fremme forslag for Rådet.

Artikkel 60 omtaler Ministerrådet. Det slås fast at i Nordisk Ministerråd samarbeider de nordiske lands regjeringer og at landsstyrene og landskapsstyrelsen deltar i Ministerrådets arbeid.

Artikkel 61 bestemmer at medlemmer av regjering, landsstyre eller landskapsstyrelsen i unntakstilfelle kan være representert i Ministerrådet av befullmektiget.

Artikkel 63 bestemmer at beslutninger i Ministerrådet er bindende for de selvstyrte områdene i den utstrekning de slutter seg til beslutningene i samsvar med selvstyreordningene

Når det gjelder Nordisk Råds arbeidsordning kan det nevnes at et medlem av Nordisk Råd kan stille spørsmål til regjering, landsstyre, landskapsstyrelsen eller til Ministerrådet.

Når spørsmål som angår de selvstyrte områdene behandles ved presidiummøte eller møte i kontrollkomiteen kan et valgt medlem fra det berørte selvstyrte området, dersom en slik representant ikke er medlem av presidiet eller kontrollkomiteen, være til stede, uttale seg og fremme forslag.

I utvalg uten valgt medlem fra de selvstyrte områdene kan slikt medlem delta i utvalgets arbeid. Slikt medlem kan etter overenskomst med de

danske, respektive finske medlemmene i utvalget delta i avstemningen i stedet for en av disse.

Medlem av regjering, landsstyre eller landskapsstyrelsen kan delta i utvalgenes arbeid med talerett.

I Arbeidsordningen for Nordisk Ministerråd slås det fast at embetsmenn fra de selvstyrte områdene deltar i samarbeidskomiteens og andre embetsmannskomiteers møter.

Bilaga 4. Notat om Færøernes og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde.

Frederik Harhoff

Docent, Københavns Universitet

1. Basisfakta om Færøerne og Grønland

Færøerne og Grønland udgør i dag de to oversøiske, nordatlantiske dele af Danmarks Rige.

Færøerne består af 18 øer beliggende mellem Shetlandsøerne og Island med et samlet areal på 1.399 km² og en kystlinie på 1.117 km. Øerne, hvoraf kun én er ubeboet, er inddelt i 34 kommuner med ca. 120 byer og bygder. Befolkningen udgør i dag ca. 49.000 beboere, hvoraf knap 9.000 er danske og udlændinge; hovedstaden er Tórshavn med ca. 15.000 indbyggere. Sproget er færøsk, der stammer fra oldnordisk og er beslægtet med islandsk. Hovederhvervene er fiskeri og fiskeindustri, hvortil kommer landbrug, herunder fåreavl, bygge- og anlægsvirksomhed, handel, transport og turisme. Der er 14 større havne og én lufthavn (på øen Vágar). På den færøske kontinentsokkel mellem Færøerne, England og Irland blev der i 1990'erne fundet olie- og gasfelter, der på længere sigt forventes at bidrage til udvikling af den færøske økonomi. Hjemmestyre indførtes på Færøerne i 1948 (se ndf.) og består af en folkevalgt forsamling, Lagtinget, på (for tiden) 32 medlemmer og en regering, Landsstyret, med 7 medlemmer, der vælges af Lagtinget. Der er i øjeblikket 6 politiske partier repræsenteret i Lagtinget, medens 4 mindre partier ikke opnåede repræsentation ved sidste valg i 2004. Færøerne er ikke medlemmer af Den europæiske Union, idet de efter eget valg ikke blev indlemmet i De europæiske Fællesskaber i 1973 sammen med Danmark. Færøerne har et eget repræsentationskontor i London og ved EU i Bruxelles, samt et kontor i København.

Grønland er Verdens største ø på i alt ca. 2.175.600 km², af hvilke mere end 81% er dækket af permanent indlandsis; distancen fra Kap Morris Jessup i nord (Verdens nordligste landpunkt) til Kap Farvel i syd er ca. 2.670 km. Øen er inddelt i tre landsdele med 18 kommuner, hvoraf de 15 er beliggende på den sydvestlige kyststrækning (Vestgrønland), hvor klimaet er mildere på grund af en tunge af golf-strømmen, der strækker sig sydfra op mod Canada; to kommuner er beliggende i Østgrønland og én i Nordgrønland, og disse kan kun besejles i de isfrie perioder. Grøn-

lands nordøstlige del, der ikke er permanent beboet, udgør Verdens største nationalpark; dansk suverænitet i dette område håndhæves af Søværnets "Sirius-patruljer", der med hundeslæder har overvåget hele det nordlige og nordøstlige Grønland siden 1941. Befolkningen udgør i dag ca. 57.000 beboere, hvoraf knap 8.000 er danske eller udlændinge. Sproget er grønlandsk, der er beslægtet med de sprog, der tales af inuit i Canada og Alaska. Hovederhvervene er fiskeri og fiskeindustri, bygge- og anlægsvirksomhed, handel, transport, turisme, fangst og jagt, fåreavl og en beskeden minedrift. Der er 8 større havnebyer, alle beliggende i åbentvandsområdet i det sydvestlige Grønland, samt ca. 130 mindre byer og bygder. De tidligere amerikanske militærbaser i Kangerlussuaq og Narsarsuaq er i dag civilt drevne lufthavne, der beflyves internationalt, men derudover er der anlagt en mindre lufthavn i Nuuk med forbindelse til bl.a. Goose Bay i Canada, samt mindre lufthavne i Ilulissat og Qaanaaq, foruden helikopterlandingspladser i en lang række byer på kysten og i mange bygder. Der går ingen veje mellem byerne eller bygderne i Grønland, hvorfor al transport må foregå ad sø- eller luftvejen. Hjemmestyre efter færøsk forbillede indførtes i Grønland i 1979 (se ndf.) og består af et folkevalgt Landsting med 31 medlemmer og en regering, Landsstyret, med 6 medlemmer. Der er i øjeblikket 5 politiske partier repræsenteret i Landstinget. Grønland blev i 1973 medlem af De europæiske Fællesskaber (EF) sammen med Danmark – på trods af, at 70% af vælgerne i Grønland stemte imod medlemskab. Straks efter indførelsen af hjemmestyret indledtes derfor forhandlinger om Grønlands udmeldelse af EF, hvilket skete med virkning fra 1. februar 1985, og Grønland har lige siden haft status i EF (EU) som associeret oversøisk område (såkaldt "OLT-status") på linie med visse franske, nederlandske og engelske oversøiske besiddelser. Også Grønland opretholder et selvstændigt repræsentationskontor ved EU i Bruxelles, der er placeret sammen med Danmarks Repræsentation i EU, samt et kontor i København (der betegnes Grønlands Repræsentation i Danmark).

Indførelse af hjemmestyre på Færøerne og i Grønland antages i dag at have medført, at Danmark i forfatningsretlig henseende ikke længere består af ét samlet retsområde, men derimod af tre autonome retsområder for henholdsvis Danmark, Færøerne og Grønland, der hver besidder den lovgivende, udøvende og (potentielt også) dømmende myndighed inden for deres respektive sagsområder og ellers er bundet sammen af en fælles grundlov med fælles beføjelser samlet hos Rigsmyndighederne på de områder, der er fælles for hele Riget. Siden 2005 har Landsstyret på hhv. Færøerne og i Grønland haft beføjelse til at forhandle og indgå visse bilaterale aftaler med tredjelande og internationale organisationer på egen hånd.

2. Historisk baggrund²⁶

2.a Færøerne.

Under det mildere klima i Nordatlanten i begyndelsen af det 2. årtusind (fra ca. år 900 til 1300 e. Kr.) var irske munke og udbrydere fra det norske kongedømme allerede tidligt begyndt at sprede sig til de små nordatlantiske ø-samfund, hvor de efterhånden etablerede sig i små "fristater", mellem hvilke der opretholdtes vigtige sproglige og kulturelle fællesskaber. I kølvandet heraf udviklede der sig et ret omfattende og velorganiseret kommercielt og kristent missionært netværk mellem de små samfund på Shetlandsøerne, Hebriderne, Orkneyøerne, Færøerne og Island og befolkningerne i England, Irland og Skandinavien.

Færøernes Lagting – eller Lagret, som det oprindeligt kaldtes – menes at stamme helt tilbage fra omkring år 850, hvor frie mænd fra høvdingeslægterne – bl. a. efterkommerne fra de norske udbyggere – mødtes regelmæssigt på Tinganæs for at forhandle landets anliggender, udstikke og fortolke lovene, og afgøre alle sager, hvorom der var tvist. I 1035 indgik Færøerne på at henføre sig under Norges beskyttelse, besejling og vareforsyning, og øerne henregnedes fra da af som norsk skatland. Lagtinget opretholdtes relativt uberørt heraf, men efter at norske love og regler i 1273 blev udstrakt til også at omfatte Færøerne, reduceredes Lagtingets myndighed til hovedsagelig at være dømmende.

Da Danmarks dronning Margrethe den I. i 1363 blev gift med den norske kong Håkon den 6., blev grundlaget skabt for den sammenlægning af Danmark og Norge, der fandt sted ved Håkons død i 1380, og som kom til at vare helt til 1814. Deres søn, kong Oluf, blev derved arving til begge riger, og hermed fulgte også Færøerne, Island og Grønland ind under Den danske Krone. Lagtinget vedblev imidlertid med at fungere som Færøernes judicielle og politiske organ, og i forbindelse med enevældets indførelse var det fortsat Lagtinget, der selvstændigt repræsenterede Færøerne ved aflæggelse af hyldningsederne til kongen, både ved selve arve-enevoldsregeringseden i 1662, og ved de senere hyldninger. Enevældets Norske Lov indførtes i 1687 på Færøerne.

I 1709 blev Færøerne henlagt under Sjællands stift og amt, hvorefter handelen på Færøerne blev overtaget af Kronen og administreret og organiseret fra København, hvorved øerne helt skiltes fra Norge. Da den danske konge ved fredstraktaten af 14. januar 1814 i Kiel måtte afstå Norge til svenskerne, forblev Færøerne, Island og Grønland imidlertid på danske hænder. Ved kancelli-plakat af 18. maj 1816 ophævedes Det færøske Lagting herefter som led i den almindelige nyordning inden for Riget, og ved kgl. resolution af 6. juli samme år oprettedes en stilling som Amt-

²⁶ Fremstillingen i det følgende hviler blandt andet på forfatterens juridiske disputats "Rigsfællesskabet", Klim, 1993.

mand for Færøerne, hvorved øerne konstitueredes som et selvstændigt amt med en dansk amtmand.²⁷

På den grundlovgivende forsamling i Danmark i 1848 blev Færøerne repræsenteret ved 1 kongevalgt medlem, nemlig den tidligere danske amtmand. I udkastet til grundloven var det forudsat, at Færøerne skulle vælge 1 medlem til Folketinget og 1 til Landstinget, og bestemmelser herom blev i overensstemmelse hermed indsat i rigsdagsvalgloven af 16. juni 1849 – dog uden at afvente færingernes stillingtagen hertil. En valgordning for Færøerne blev heller ikke fastsat førend loven om afholdelse af rigsdagsvalg på Færøerne til sidst blev vedtaget d. 29. december 1850, altså 1½ år efter grundlovens vedtagelse. Færingerne var med andre ord overhovedet ikke repræsenteret på den nye Rigsdag, da den trådte sammen for første gang i 1849, og de første færøske rigsdagsmedlemmer indvalgte ikke førend i 1851. Formodningen var imidlertid, at den nye grundlov uden videre skulle finde anvendelse for og på Færøerne, og grundloven blev da også efterfølgende – igen uden færingernes stillingtagen – tinglæst på Færøerne. Spørgsmålet om grundlovens geografiske udstrækning var imidlertid, især på grund af Island og Slesvig, et så følsomt og vanskeligt anliggende i 1849, at der aldrig opnåedes enighed om indsættelse af nogen bestemmelse herom i selve grundloven. Handelsmonopolet fra 1709, der til færingernes fortrydelse havde forhindret en progressiv økonomisk udvikling på øerne, blev dog ophævet for Færøerne med virkning fra 1. januar 1856.

Ved rigsdagsloven af 26. marts 1852 om Færøernes Lagting blev Det færøske Lagting omsider genoprettet. Lagtinget kom herefter til at bestå af amtmanden som formand, provsten, samt 18 af beboerne valgte lagtingsmedlemmer, og Lagtinget fik beføjelse til at afgive betænkning om de lovforslag og andre spørgsmål af særlig betydning for Færøerne, der af Regeringen blev forelagt for Tinget. Herudover kunne Lagtinget selv via Regeringen fremsætte forslag til nye love og initiativer for Rigsdagen, og Lagtinget fik endvidere en række tilsynsbeføjelser. Efter lovens §14 kunne amtmanden tillige udsætte Tingets forhandlinger og suspendere Lagtingets beslutninger, såfremt han fandt dem ulovmedholdelige, og Kongen havde herudover en særlig beføjelse til at opløse Lagtinget. Denne ordning tilfredsstillede dog ikke færingerne; allerede i 1884 og igen i 1918 blev der fra færøsk side fremsat forslag til ændring af Lagtingsloven med henblik på at ophæve amtmandens og provstens selvskrevne medlemskab af Tinget og sikre færøsk veto-ret mod danske love vedrørende Færøerne.²⁸ Disse forslag blev dog aldrig vedtaget, idet de fandtes at kræve grundlovsændring.²⁹

²⁷ Se Jørgen Steining: "Junigrundloven og valgloven for Færøerne", i "Den danske Rigsdag 1849-1949", Bind VI, s. 107.

²⁸ Se Johannes Patursson, Rigsdagstidende 1919-20, Landstingets forhandlinger, side 836.

²⁹ Se Bemærkningerne til forslag om ændring af grundloven, fremsat d. 13 februar 1920 af J. Patursson; Rigsdagstidende 1919-20, Tillæg A, sp. 5569-70; og Landstingets Forhandlinger, sp. 833 ff.

I 1922 blev der på ny fremsat et færøsk forslag til en lov om Færøernes Lagting, der i det store hele indeholdt Lagtingets egne forslag fra 1918 om dansk forelæggelsespligt af love vedrørende Færøerne og ophævelse af amtmandens selvskrevne medlemskab af Lagtinget – men amtmanden skulle dog fortsat have adgang til Tinget og kunne forlange ordet og fremsætte forslag uden stemmeret, ligesom Kongen fortsat havde beføjelse til at opløse Lagtinget. Dette forslag blev endelig vedtaget i Rigsdagen som lov nr. 124 af 28. marts 1923 om Færøernes Lagting, og denne lov bestod herefter stort set uændret, indtil hjemmestyrelovens vedtagelse i marts 1948.

Ved Danmarks besættelse i 1940 havde Det færøske Lagting i henhold til 1923-loven således fortsat hovedsagelig kun rådgivende beføjelser. I løbet af de allerførste dage efter 9. april besattes Færøerne af englænderne for at hindre en senere tysk besættelse. Fra engelsk side blev det bl.a. fremhævet, at man ikke kunne garantere de færøske skibes sikkerhed, medmindre de førte det færøske flag, og amtmanden måtte herefter (under protest) d. 25 april 1940 indføre *det færøske flag* og ordet ”Faroes” på alle færøske skibe udenfor søterritoriet.³⁰ I begyndelsen af maj 1940 blev Lagtinget atter indkaldt, og der blev herunder d. 7 maj 1940 vedtaget ”*Midlertidige Bestemmelser om en Styrelsesordning for Færøerne*”, som kundgjordes af Amtet d. 9 maj 1940, og hvorved Lagtinget selv – i samarbejde med den danske amtmand – gennemførte en omfattende og ganske ambitiøs regulering af næsten alle lokale forhold under krigsårene. Ordningen gik i korte træk ud på:

- at hidtidige love forblev i kraft på Færøerne;
- at lovforskrifter vedr. Færøerne for fremtiden skulle vedtages af Lagtinget efter forslag enten fra Lagtinget selv eller fra Amtet, og derefter stadfæstes og kundgøres af amtmanden, samt
- at lovforskrifter vedr. Statskassens midler skulle udfærdiges og kundgøres af amtmanden efter indhentet erklæring fra Lagtinget eller vedkommende lagtingsudvalg.

Efter krigens afslutning var det derfor meget vanskeligt for Lagtinget at acceptere en tilbagevenden til forholdene før krigen; færingerne havde vist, at de kunne selv, og de havde ikke i sinde at opgive deres selvstyre. Efter afholdelse af en vejledende folkeafstemning på Færøerne i 1946 – der viste et lille flertal for løsrivelse fra Danmark og udløste en færøsk proklamation om uafhængighed af Danmark! – opløste Kongen imidlertid Lagtinget i medfør af 1923-loven og udskrev nyvalg, hvilket resulterede i et nyt Lagting, hvori der ikke længere var flertal for løsrivelse. Denne overordentlig spændte situation blev løst gennem en række vanskelige forhandlinger mellem parterne, hvorved et lovforslag om Færøernes hjemmestyre til sidst blev godkendt af Lagtinget og siden vedtaget i Fol-

³⁰ Se departementschef Andreas Møllers notat af 7. juni 1945.

kettinget til ikrafttrædelse d. 1. april 1948, se lov nr. 137 af 23. marts 1948. Prisen var imidlertid, *at* hjemmestyreordningen måtte accepteres som liggende inden for grundlovens rammer, og *at* hjemmestyreloven således i princippet blot *delegerede* visse lovgivende og udøvende beføjelser til Hjemmestyrets myndigheder, dvs. Lagtinget og Landsstyret. Denne konstruktion blev senere tiltrådt af professorerne Alf Ross og Poul Andersen i deres responsum fra 1952 til Forfatningskommissionen, hvori de anfører, at ”den færøske hjemmestyrelov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordening er forenelig med grundloven, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning”.³¹

2.b. Grønland

Grønlands oprindelige befolkning er inuit, der menes at være udvandret fra Canada og havde bosat sig langs vestkysten før kontakten med nordboerne i 1200-tallet. I 1721 etablerede den norske præst Hans Egede – med støtte fra Kongen og et bergensk handelskompagni – en lille koloni på Grønlands vestkyst ved Nuuk, og flere kolonistationer anlagdes i løbet af 1700-tallet på vestkysten. Den kongelige grønlandske Handel (KGH) fik monopol på handelen med Grønland i 1776, og monopolet opretholdtes helt frem til 1950. Den første administrative inddeling af Grønland skete med Christian den 7.’s ”Reskript af 17. april 1782”, hvorved Grønland inddeltes i to inspektorater. Grønland havde efter 1814 status som dansk koloni indtil 1953, da den nye danske grundlov blev vedtaget. Som *koloni* var Grønland ikke på noget tidspunkt repræsenteret i rigsdagen i København; dette skete først, da Grønlands kolonistatus blev ophævet i 1953. Administrationen af de grønlandske forhold var indtil da henlagt til Kancelliet i København, og først med Indenrigsministeriets ”Foreløbige Bestemmelser af 7. maj 1862 om Grønlændernes Kasse og Forstanderskaber i Sydgrønlands Inspektorat” blev en del af den lokale administration lagt ud til de i Grønland folkevalgte Forstanderskaber under ledelse af de danske kolonibestyrere.³²

Ved lov nr. 139 af 27. maj 1908 om Styrelse af Kolonierne i Grønland oprettedes en Styrelse i København og to folkevalgte Landsråd i Grønland (for henholdsvis Nordgrønland og Sydgrønland) med ret til at udtale sig om danske lovgivningsinitiativer om Grønland samt til at stille egne forslag herom til myndighederne i København. Ved denne reorganisering blev de tidligere grønlandske Forstanderskaber erstattet af Kommuneråd. Grønlændernes medindflydelse på de lokale forhold blev yderligere udvidet ved lov nr. 134 af 18. april 1925, hvorved der oprettedes regionale Sysselråd, der senere ved revisionen i 1950 blev afløst af de nye Kommunalbestyrelser. Grønlands ufrivillige medlemskab af EF i 1972 og Rege-

³¹ Forfatningskommissionens Betænkning 1953 s. 86f, og Frederik Harhoff, ”Rigsfællesskabet” 1993 s. 72f.

³² Se Frederik Harhoff: ”Det grønlandske hjemmestyres grund og grænser”, UfR 1982, side 101-115.

ringens bevilling af store olieefterforskningskoncessioner i Davisstrædet i 1974 satte skub i grønlandske bestræbelser på at indføre hjemmestyre også i Grønland. Regeringen nedsatte derfor i 1975 en Hjemmestyrekommission for Grønland, hvis betænkning fra 1978 indeholdt et forslag til en grønlandsk hjemmestyrelov, der samme efterår vedtoges uændret af Folketinget, jf. lov nr. 577 af 29. november 1978. Forinden hjemmestyreloven sattes i kraft med virkning fra 1. maj 1979 blev der den 17. januar 1979 afholdt en vejledende folkeafstemning i Grønland, hvor 70,1% af vælgerne stemte for ikrafttrædelsen, mens 25,8% stemte imod.

Den grønlandske deltagelse i reguleringen af Grønlands forhold kan kort skitseres således:

1700–1862:	Ingen selvstændig grønlandsk repræsentation;
1862–1908:	Grønlandsk repræsentation i Forstanderskabernes lokalforvaltning;
1908–1925:	Grønlandsk repræsentation i Kommunerådernes lokalforvaltning og Landsrådenes centralforvaltning;
1925–1950:	Grønlandsk repræsentation i Kommunerådernes lokalforvaltning, Sysselrådenes regionalforvaltning og Landsrådenes centralforvaltning;
1950–1979:	Grønlandsk repræsentation i Bygderådernes lokalforvaltning, Kommunalbestyrelsernes regionalforvaltning, Landsrådets centralforvaltning og Folketingets nationalforvaltning;
1979 →	Grønlandsk repræsentation i Bygderådernes lokalforvaltning, Kommunalbestyrelsernes regionalforvaltning, Folketingets nationalforvaltning, samt en ny og selvstændig grønlandsk lovgivnings- og administrationskompetence i Hjemmestyrets centralforvaltning.

3. Hjemmestyrets lovgivende og udøvende myndighed.

Begge hjemmestyrelove indledes med en særlig *præambel*, der fastslår Færøernes og Grønlands ”*ationale, historiske/kulturelle og geografiske særstilling inden for Riget*”, og som angiver, at lovene vedrører Færøernes og Grønlands ”*forfatningsmæssige stilling i riget*”. Lovenes §1 tilføjer, at Grønland og Færøerne udgør et henholdsvis *særligt og selvstyrende folkesamfund i Det danske Rige*.³³ Når der i begge hjemmestyrelove er indsat en sådan præambel, der udtrykkeligt fremhæver hensigten med disse to love: at regulere de oversøiske rigsdeles *forfatningsmæssige stil-*

³³ Indledninger af denne art er sjældent forekommende i dansk lovgivningspraksis. Før juni-grundloven i 1849 var det almindeligt, at enevældskongen hæftede en forklarende forte til lovene, og denne praksis fortsattes efter 1849 for de senere foreløbige love og kongelige anordninger. Bortset herfra blev fortaler indsat i lovene i to tilfælde, hvor Kongen - på grund af uenigheden om Islands stilling under grundloven - anså sig for berettiget til at lovgive udenom både Rigsdagen og Altinget, jf. den særlige valglov af 28. september 1849 om valg af en islandsk nationalforsamling, og forfatningsloven af 5. januar 1874 om Islands særlige anliggender. Under provisorietiden fra 1885 til 1894 blev alle lovene ligeledes forsynet med en præambel, og de seneste tilfælde af sådanne præambler ses at være tilføjet i de foreløbige love, der udstedtes umiddelbart efter 2. Verdenskrig, se fx foreløbig Lov nr. 216 af 7. maj 1945 om ophævelse af lov nr. 349 af 22. august 1941 om Danmarks kommunistiske Partis Repræsentation på Rigsdagen; og foreløbig Lov nr. 218 af s.d. om ophævelse af de ved Lov nr. 240 af 30. maj 1941 skete ændringer i og tilføjelser til Lov om Rettens Pleje.

ling i Riget, må dette ses som et udtryk for viljen til at frembringe en lovgivning af *ganske særlig karakter*.

Den færøske hjemmestyreløve konstituerer som nævnt *Det færøske Lagting* bestående af (højst) 33 valgte medlemmer, samt *Det færøske Landsstyre*, og hjemler som allerede nævnt mulighed for Hjemmestyrets overtagelse af »den lovgivende og administrative myndighed« over en række nærmere i to bilag opregnede færøske særanliggender.³⁴ Ved lovændring i 2005 ændredes denne ordning fra at være en ”positivliste” over visse sagsområder, der *kunne* overtages (og også blev overtaget) til en negativliste over fællesområder, der *ikke* kan overtages, herunder statsforfatningen, statsborgerskab, højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken, samt valuta- og pengepolitik.

For Grønlands vedkommende konstituerer hjemmestyreløven *Det grønlandske Landsting* med 31 folkevalgte medlemmer samt *Det grønlandske Landsstyre*, hvor der for tiden sidder 8 medlemmer, der er valgt af Landstinget.³⁵ Også den grønlandske hjemmestyreløve giver Hjemmestyret i Grønland adgang til at overtage den ”lovgivende og administrative myndighed” inden for de sagsområder, der overtages.³⁶

Forskellen mellem de to hjemmestyreløve i henseende til sagsområderne ligger især i den retlige *karakteristik* af hjemmestyrets lovgivning, samt i *afgrænsningen* af de overtagelige sagsområder.

3.a. Overtagelsen af sagsområder

På alle de overtagne færøske særømråder overtager Landsstyret som hovedregel også det finansielle ansvar, men herudover kan Det færøske Hjemmestyre tillige overtage *administrationen* af yderligere fællesanliggender, for hvilket Danmark fortsat bærer det økonomiske ansvar, og Hjemmestyret har i vid udstrækning gjort brug heraf. For alle sagsområder, både de overtagne og de administrerede, udsteder Lagtinget *lagtingslove*. – Efter den *grønlandske* model overtager Hjemmestyret ligeledes som hovedregel det finansielle ansvar for de overtagne sagsområder på listen og kan udstede *landstingslove* inden for disse områder, men Hjemmestyret kan efter forhandling med rigsmyndighederne overtage et

³⁴ Jf. nu lagtingslov nr. 103 af 26. juli 1994 om Færøernes styrelse. Som færøske særanliggender nævntes i Bilag A bl.a. Færøernes interne styrelsesordning, kommunale forhold, bygnings- og brandvæsen, sundhedsvæsen, den offentlige forsyning, direkte & indirekte skatter, skolevæsen, arkiver og museer, fredning, havne og kystsikring, færdselsforhold, landbrug, teater og forlystelser, handel og forsyningsforhold, m.v. I Bilag B med listen over sagsområder, der kunne overtages efter nærmere forhandling, nævntes folkekirken, politiet, råstoffer i undergrunden, radio, luftfart, jordfonden samt import- og eksportkontrol.

³⁵ Jf. hjemmestyreløven for Grønland, lov nr. 577 af 29. november 1978, og for så vidt angår den grønlandske styrelsesordning nu landstingslov nr. 9 af 31. oktober 1996 om valg til Landstinget, som senest ændret ved landstingslov nr. 10 af 30. oktober 1998.

³⁶ Som grønlandske sagsområder nævnes i Bilaget til hjemmestyreløven bl.a. Grønlands interne styrelsesordning, kommunerne, skatter og afgifter, folkekirken, fiskeri, fangst og jagt, fredning, landsplanlægning, nærings- og konkurrencelovgivning, sociale forhold, arbejdsmarkedsforhold, undervisning og kultur, erhvervsforhold og produktionsvirksomhed, sundhedsvæsen, lejelovgivning, vareforsyning, trafik, samt miljøbeskyttelse.

sagsområde inden for listen på det vilkår, at Danmark fortsat bærer det finansielle ansvar, og på disse områder udsteder Landstinget *landstingsforordninger*; her betegner den grønlandske hjemmestyrelse således forskrifterne forskelligt alt afhængig af, om Hjemmestyret selv bærer det økonomiske ansvar eller ej.

3.b. Afgrænsning af sagsområder

Derudover adskiller de to ordninger sig også i afgrænsningen af de områder, der kan overtages, idet især *råstofområdet* efter den færøske hjemmestyrelse kunne overtages som et færøsk særanliggende – og nu også er overtaget – medens det for Grønland udtrykkeligt er forudsat i den grønlandske hjemmestyrelses §8, at kompetencen til at disponere over de grønlandske råstoffer er delt mellem Danmark og Grønland. Råstofforvaltningen er nu placeret i Grønland.

Med ”*Fælleserklæringen*” af 4. april 2005 mellem Færøernes Lagmand og den danske Statsminister og den i medfør heraf vedtagne folketingslov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder, er der som nævnt nu skabt hjemmel til, at de færøske myndigheder kan overtage *andre* sagsområder end dem, der oprindeligt var opregnet i bilagene til den færøske hjemmestyrelse fra 1948, herunder bl.a. pas, udlændingeområdet, formueretten, person- familie- og arveretten, strafferetten, kriminalforsorgen og retspleje, m. fl. Fra at være en positivliste over sagsområder, som Hjemmestyret kunne overtage er listen således blevet en negativliste over områder, der *ikke* kan overtages, hvilket som nævnt gælder *statsforfatningen, statsborgerskab, højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik.*

Fælleserklæringen er udstedt med udgangspunkt i »Færøernes nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det færøske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten«, og også loven indledes med en kort præambel, der henviser til »en overenskomst mellem Færøernes Landsstyre og Den danske Regering *som ligeværdige parter*« (min udhævning). Loven fastslår i §§2–3, at de enkelte overtagelser sker efter færøsk beslutning med samtidig overtagelse af den *lovgivende og udøvende* myndighed samt *udgifterne* for de overtagne sagsområder tillige med de tilhørende *bygninger*, m.v. (Efter pkt. 2 i bemærkningerne til lovforslaget fastsætter de færøske myndigheder dog for større sagsområders vedkommende først tidspunktet for overtagelsen efter forhandlinger med de danske myndigheder).

3.c. Den parlamentariske ordning

Den *parlamentariske* ordning i hjemmestyret er forskellig fra den ordning, der normalt anvendes i Danmark og de øvrige skandinaviske lande. Både på Færøerne og i Grønland *vælges* Landsstyrets formand og dets

øvrige medlemmer således direkte af Lagtinget/Landstinget, hvorefter landsstyreformanden fordeler forretningerne mellem Landsstyrets enkelte medlemmer (såkaldt ”*positiv parlamentarisme*”). I praksis præsenterer formanden for det parti eller den koalition der har vundet valget et forslag til et Landsstyre og en fordeling af sagsområderne blandt medlemmerne heraf, hvorefter Lagtinget/Landstinget ved vælger Landsstyret ved særskilt afstemning først om posten som landsstyreformand, og dernæst samlet om landsstyret i overensstemmelse med formandens indstilling.

3.d. *Kompetencenævnet*

Hjemmestyrelovene konstituerer begge et særligt nævn, der skal kunne afgøre tvivlsspørgsmål om Hjemmestyrets kompetence i forhold til Rigsmyndighederne, det såkaldte *Kompetencenævn*.³⁷ Kompetencenævnet består af 2 medlemmer udpeget af Regeringen og 2 medlemmer udpeget af Hjemmestyret, samt 3 af højesteretspræsidenten udpegede højesteretsdommere, af hvilke den ene udpeges som formand for nævnet. Hensigten med dette nævn har været at tilvejebringe et særligt forum for afgørelse af tvivl eller uenighed om den politisk følsomme afgrænsning af kompetencen mellem Rigsmyndighederne og Hjemmestyret. I praksis løses tvivl om Hjemmestyrets kompetence dog normalt ved direkte forhandlinger mellem embedsmænd i Hjemmestyret og det eller de berørte ministerier i Danmark, uden at disse tilfælde hidtil har givet anledning til større politiske konflikter. Sagerne drejer sig oftest enten om manglende hjemmestyreregulering inden for et bestemt område, hvor Hjemmestyret ikke har anset sig for kompetent, eller om en påtænkt lovgivning i Hjemmestyret på et område, hvor kompetencen bestrides af Regeringen. Det er dog endnu uvist, hvem der har beføjelse til at forlange nævnet nedsat; herunder også hvem der i givet fald kan indbringe spørgsmål om kompetencetvivl for nævnet. Endvidere kan der sættes spørgsmålstejn ved endeligheden af nævnets afgørelser – især i de tilfælde hvor spørgsmålet i mangel af enighed mellem Regeringens og Hjemmestyrets repræsentanter afgøres ”endeligt” af de tre højesteretsdommere.

Henset til den politiske følsomhed i de sager, der kan tænkes at blive indbragt for Kompetencenævnet må det dog antages, at nævnets afgørelser er endelige, og derfor ikke kan indbringes for domstolene. Et spørgsmål om, hvorvidt kompetencen til at regulere et bestemt område *er* overdraget til Hjemmestyret eller ej lader sig i sagens natur kun vanskeligt afgøre af en domstol, men må i sidste instans bero på forhandlinger mellem de politiske myndigheder. Kompetencenævnets afgørelse er da blot en foreløbig afklaring af tvivlen om kompetencens placering; består der herefter fortsat uenighed mellem parterne, kan alene Folketinget afgøre

³⁷ Se §6 i den færøske hjemmestyrelov og §18 i den grønlandske.

sagen. Kompetencenævnet er endnu aldrig blevet nedsat, men spørgsmålet herom har dog været på tale i et par tilfælde på Færøerne.³⁸

3.e. Lovgivningsproceduren

De nærmere processuelle regler om de grønlandske landstingsloves og landstingsforordningers tilblivelse findes ikke i selve Hjemmestyreløvene men *forudsættes* fastsat af Landstinget selv. Den grønlandske Hjemmestyrelov indeholder alene i §2, stk.3 en henvisning til en af Landstinget vedtaget forretningsorden, men er i øvrigt tavs om selve lovgivningsproceduren. Reglerne herom findes nu i landstingsloven om Grønlands Landsting samt i Landstingets forretningsorden.

Lovgivningsproceduren i begge Hjemmestyreordninger er i dag indrettet på en måde, der svarer til lovgivningsproceduren i Danmark. Både på Færøerne og i Grønland er der således vedtaget processuelle og personelle kompetencenormer om tre behandlinger af lovforslag i Tinget med mellemkommende udvalgsbehandling; om forespørgsler til landsstyremedlemmerne; om mistillidsvota og udskrivning af nyvalg; om landsstyremedlemmernes ansvar; om lands- og lagtingsmedlemmernes immunitet; om særlig offentliggørelse af Hjemmestyrets retsakter, etc.

Forslag til landstingslove og landstingsforordninger, der ønskes behandlet i Landstinget, skal altid være ledsaget af en *begrundelse* og være Landsstyret i hænde *senest 2 måneder* før det fastsatte tidspunkt for en landstingssamlings begyndelse. Alle øvrige forslag skal være Landstingets formandskab i hænde senest 1 måned for samlingens begyndelse. Herved sikres tid til oversættelsen til dansk eller grønlandsk samt til afklaring af eventuelle udestående juridiske eller økonomiske spørgsmål. I praksis kniber det ofte med overholdelse af denne frist. Landstingsloven om Grønlands Landsting fastsætter endvidere frister for, hvor hurtigt et lovforslag kan presses gennem Landstinget. Forslag til landstingslove og forordninger underkastes *tre behandlinger* i Landstinget. Anden behandling kan tidligst finde sted andendagen efter førstebehandlingen, og tredjebehandlingen kan herefter tidligst finde sted på tredjedagen efter andenbehandlingen. En landstingslov eller -forordning kræver således mindst 6 dage til sin vedtagelse. Disse frister kan imidlertid *fraviges under ganske særlige omstændigheder*. Tænker man sig således en nødsituation der nødvendiggør øjeblikkelig lovgivning, er der principielt intet til hinder for at et lovforslag kan vedtages gyldigt i Landstinget på en

³⁸ Landsstyret på Færøerne fremsatte i 1983 et forslag til lagtingslov om edb-registre på Færøerne. Hensigten var at lave en ensartet lovgivning for alle registre, herunder også de af de danske Rigsmyndigheder på Færøerne førte registre, fx hos Politii og Domstole. Justitsministeriet rejste indvendinger mod vedtagelsen af dette forslag, og spørgsmålet blev efter lange drøftelser udskudt til yderligere forhandlinger med Rigsmyndighederne. - En anden sag har været Det færøske Hjemmestyres pligt i 1981 til at lovgive om forbud mod fangst af finhvaler i henhold til Den Internationale Hvalfangstkonvention. Her ønskede Hjemmestyret vistnok ikke at anse sig for kompetent og afventede en regulering fra Rigsmyndighederne, der også var deres vedkommende anså sig for inkompetente. Lagtinget endte med at påtage sig ansvaret ved at vedtage en lov herom.

eftermiddag. Alle beslutninger og forslag til retsakter vedtages med *simpelt flertal* og kan efter flertallets anmodning ske *skriftligt*, når det drejer sig om valg af personer til udvalg m.v., hvis et flertal kræver det. Både Landstingets og Lagtingets møder er *offentlige*, men *kan* ske for *lukkede døre*, når Tinget vedtager dette, og *skal* ske for lukkede døre ved behandling af spørgsmål om anerkendelser og belønninger. – Ingen beslutning kan tages, når ikke mindst *halvdelen* af medlemmerne er til stede.

3.f. *Stadfæstelse og kundgørelse*

Når en lov eller en forordning er vedtaget ved 3. behandling i Landstinget eller Lagtinget, skal den – for at være gyldig – *stadfæstes* af Landsstyrets formand og *bekendtgøres* efter bestemmelser, der fastsættes ved landstingslov/lagtingslov.³⁹ Hjemmestyret skal herefter snarest muligt *underrette* rigsombudsmanden om vedtagne landstings-/lagtingslove og landstingsforordninger, samt om andre generelle retsforskrifter der udstedes af Hjemmestyret.

3.g. *Hjemmestyrets udnyttelse af lovhjemmel efter grundloven*

Hjemmestyret både på Færøerne og i Grønland opkræver skat, foretager ekspropriation og fastsætter selv straffebestemmelser direkte i henhold til egen lovgivning, og indgår tillige i eget navn folkeretlige aftaler med tredjelande inden for visse af de overtagne sagsområder. Efter den danske grundlov kan skat ellers kun opkræves, ekspropriation kun foretages og straf kun fastsættes i henhold til (en af Folketinget gyldigt vedtaget) lov. Når Hjemmestyremyndighederne alligevel – på trods af grundlovens ordlyd – kan vedtage disse retsakter på egen hånd, ses dette et udtryk for, at hjemmestyreordningerne i hvert fald på disse områder de facto har modificeret grundloven – formentlig i kraft af en forfatningsretlig sædvane.

4. Den dømmende myndighed

Til en bindende lovgivningskompetence i et fuldstændigt retssystem hører en obligatorisk retspleje, og i et simpelt, enstrenget retssystem kan der af indlysende grunde kun være én dømmende myndighed, og dette er stadig forudsætningen i grundlovens §63; adgangen til judiciel prøvelse

³⁹ Færøske retsakter offentliggøres i "Kunngerðablaðið", og de grønlandske retsakter i "Nalunærutit". I Statsministeriets regi udgives der regelmæssigt særlige lovregistre, der oplyser om gældende ret i de to oversøiske rigsdeles retssystemer, herunder såvel hjemmestyremyndighedernes egne love og bekendtgørelser inden for deres respektive kompetenceområder, som dansk lovgivning på fællesområder, jf. "Grønlandsk Lovregister" fra 2004 og "Lovregister for Færøerne" fra 2005. Grønlandske love m.v. kan findes på www.nanoq.gl/Lovgivning.aspx, og Lovregistret for Færøerne er tilgængeligt på Rigsombudsmandens hjemmeside: www.rigsombudsmanden.fo.

af generelle retsakter kan derfor ikke fratages domstolene. Statsministeriet udtalte i overensstemmelse hermed, at

”visse fællesanliggender af hensyn til rigsfællesskabet *ikke vil kunne henlægges under hjemmestyret*, herunder bl.a. *statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, ... retsplejen ... strafferetsplejen og fængselsvæsenet*”.⁴⁰

Dette synspunkt hvilede helt og holdent på forudsætningen om Rigets ubrudte højhed, ifølge hvilken disse beføjelser ansås at være så tæt forbundne med Rigets enhed og sammenhængskraft, at de ikke uden at kompromittere forfatningen kunne overføres til enkelte rigsdele.

Anderledes stiller sagen sig imidlertid nu under den forudsætning, at Hjemmestyrets regulering anses for at være selvstændig og uigenkaldelig og ikke længere énsidigt kan ændres eller ophæves af Rigsmyndighederne. I dette perspektiv bør Grønland og Færøerne kunne oprette deres egne domstole med jurisdiktion i spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af grønlandsk og færøsk ret.

Behovet for at oprette egne domstole opstår imidlertid ikke så længe de danske retshåndhævende myndigheder (politi og domstole) fungerer loyalt overfor Hjemmestyrets retlige normering. Det nugældende system har – stort set – fungeret tilfredsstillende, og etablering af et eget domstolssystem er derfor ikke påtrængende. Selvom disse myndigheder altså formelt stadig er underlagt de centrale Rigsmyndigheder (for domstolenes vedkommende Højesteret, og for politiets vedkommende Rigspoliti- chefen) er der i hvert fald indtil videre hos både politiet og domstolene i Grønland og på Færøerne en loyal opfattelse af pligt til at effektuere Hjemmestyrets regulering i den ånd og med det formål, hvori den er udstedt; disse myndigheder tjener så at sige i dag to herrer. Systemet bryder imidlertid sammen den dag loyaliteten ophører (enten fordi Rigets lovgivende myndighed énsidigt griber ind i Hjemmestyrets regulering, eller fordi politi og domstole efter instruktion fra København nægter at effektuere en af Hjemmestyret vedtagen lov). Dette synspunkt er anerkendt Retsvæsenkommissionens Betænkning.⁴¹

Et eksempel på de risici, den etablerede retsplejeordning for Færøerne og Grønland kunne medføre, er Højesterets dom i den såkaldte ”Fiskemærkesag” fra Færøerne, jfr. U 1986, side 314 H. Sagen angik i korthed spørgsmålet om, *hvilket retssystem* der skulle lægges til grund ved afgørelsen om lovligheden af et overenskomstbrud på Færøerne. Arbejderne på en fiskefabrik havde nedlagt arbejdet i protest mod en af arbejdsgiveren pålagt kontrolforanstaltning, hvorefter hver enkelt arbejder skulle lægge særlige individuelle mærker i de fiskebakker, som hun eller han havde fyldt i løbet af dagen, således at man dagligt kunne opgøre den enkelte arbejders produktivitet. Sagen kunne – afhængig af hvilket retsgrundlag der lagdes til grund – afgøres enten af Arbejdsretten i Danmark, en særlig færøsk voldgift, eller de almindelige domstole. Arbejdsmarkedsområdet – hvorunder arbejdsretlige spørgs-

⁴⁰ Se Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975 til Den grønlandske Hjemmestyrekommission.

⁴¹ Se Betænkning 1442/2004 om Det grønlandske Retsvæsen, Bind I, side 140.

mål henhører – var for længst overgået til Det færøske Hjemmestyre som *særanliggende*, men Lagtinget havde aldrig vedtaget nogen færøsk lovgivning om arbejdsconflikter og havde ej heller sat de dagældende danske regler i kraft på Færøerne. Østre Landsret afgjorde sagen på grundlag af, hvad der måtte *antages at følge af færøsk ret*, men Højesteret omgjorde denne afgørelse og henviste sagen til det forum, der efter Højesterets skøn og parternes interesser var bedst egnet til at behandle tvisten, nemlig domstolene. Så gode grunde Højesteret end havde til at træffe denne afgørelse, kommer man dog ikke udenom, at Lagtinget i denne situation blev sat ud af spillet, samt at retstilstanden på et *færøsk* særanliggende blev afgjort af en *dansk* myndighed. I sin kommentar til dommen fastslog højesteretsdommer Torben Jensen, at dommen var nødvendig for at befri parterne fra en situation, der havde ”karakter af faktisk umulighed”, og at dommen i øvrigt ikke vil blive nogen ”leading case”.⁴²

Loven fra 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (se ovf.) lægger i §§3-4 op til, at de færøske myndigheder nu kan oprette egne domstole med *dømmende* myndighed inden for alle overtagne sagsområder, dog at *Højesteret forbliver Rigets øverste domstol*, for hvilken også færøske domme kan indbringes. En sådan – ganske pragmatisk – løsning vil indebære en *delvis* overførelse af den dømmende magt til Hjemmestyret.

Fuldstændig overførelse af den dømmende og tvangshåndhævende myndighed til Hjemmestyret vil betyde, at man ved siden af det færøske og grønlandske domstolssystem er nødsaget til at opretholde et særskilt *dansk* domstolssystem til prøvelse af de for Grønland og Færøerne gældende *danske* retsakter. Et sådant tostrengt domstolssystem kendes fra føderale stater, fx USA og Canada, hvor der i hver enkel delstat/provins findes to sæt domstole: ét for den føderale lovgivning inden for de områder, hvor de føderale myndigheder er kompetente, og et andet for delstatens/provinsens egen lovgivning. Omend et sådant flerstrengt domstolssystem findes og fungerer i andre lande, må det dog for Grønlands og Færøernes vedkommende – i hvert fald indtil videre – forekomme både upraktisk og unødvendigt og vil tillige indebære en betydelig økonomisk og administrativ belastning af hjemmestyreordningerne.

5. Hjemmestyrets statsretlige stilling

Den traditionelle statsretlige opfattelse af Hjemmestyrets forfatningsretlige stilling var, at Hjemmestyret indebar en – ganske vist omfattende – *delegation* af Rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence til Hjemmestyrets myndigheder, men at den delegerede kompetence dog normalt *ikke burde ændres eller* tilbagetrækkes *énsidigt* af Rigsmyndighederne. Den forfatningsretlige teori på dette punkt var imidlertid ude af stand til at forklare hjemmestyreordningernes retlige karakter på en tilfredsstillende måde. Hjemmestyrelovene kunne således ikke på én og

⁴² Torben Jensen, UfR 1987 B, side 31-35.

samme gang være udtryk for delegation, og *tillige* være omgærdet af sådanne politiske, historiske og kulturelle forudsætninger, at de overladede beføjelser reelt var uigenkaldelige. *Enten* var der tale om delegation, og i så fald måtte hjemmestyreløvene – og de retsakter der var udstedt i medfør deraf – kunne ændres eller ophæves énsidigt af Rigsmyndighederne; *eller* også kunne hjemmestyreløvene netop *ikke* ændres énsidigt, men i så fald kunne der ikke være tale om delegation; det måtte endog antages at stride imod grundloven, dersom en folketingslov ikke skulle kunne ændres eller ophæves af Folketinget. Denne traditionelle forfatningsretlige opfattelse må nu siges at være forladt som resultat af den stedfundne udvikling, og situationen må i dag karakteriseres derved,

- *at* Hjemmestyret inden for sit sagligt og geografisk afgrænsede myndighedsområde besidder den *lovgivende og udøvende* kompetence;
- *at* Hjemmestyrets kompetence er *grundlovsumiddelbar*, og derfor *ikke kan ophæves eller ændres énsidigt* af Rigsmyndighederne.
- *at* også *dømmende* myndighed inden for disse områder *kan* – men ikke skal – overføres til Hjemmestyret.
- *at* grundloven fortsat – med de ændringer der flyder heraf – er gældende i Grønland og på Færøerne.⁴³

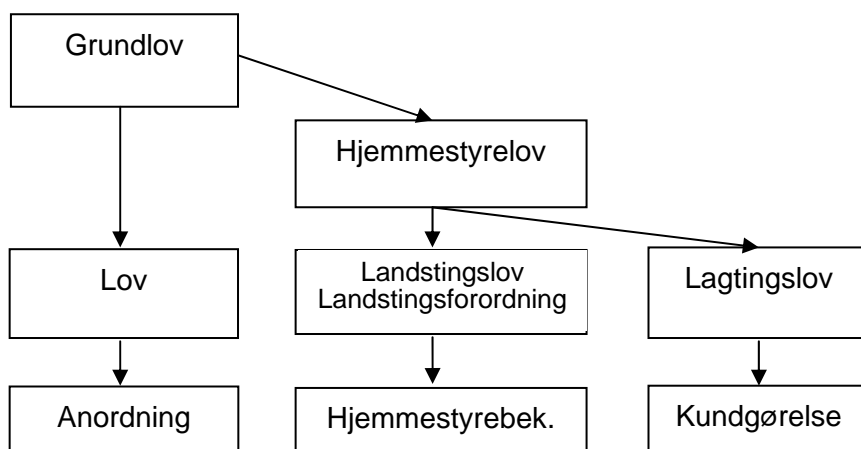
Danmark udgør således aktuelt et Rigsfællesskab bestående af tre autonome retsområder med hver deres geografisk og sagligt afgrænsede lovgivende og udøvende – og potentielt også dømmende – myndighed, nemlig ét for Danmark, ét for Færøerne og ét for Grønland, der er knyttet sammen under den danske grundlov på den måde, at det danske kongehus, statsforfatningen, statsborgerskabet og den danske mønt (valuta- og pengepolitikken) fortsat er fælles for hele Riget, og at Danmark herudover varetager sikkerhedspolitikken og de dele af udenrigspolitikken, der er fælles for hele Riget. Politi og domstole er dog fortsat henlagt under Rigsmyndighederne, men *kan* overtages af Hjemmestyremyndighederne. Inden for deres egne sagsområder kan Færøerne og Grønland ligeledes på egen hånd indgå visse bilaterale aftaler med tredjelands og internationale organisationer, hvortil dog må føjes, at disse aftaler indgås ”på Rigets vegne” og under betegnelsen ”Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne/Grønland”, jf. ndf. under pkt. 7.

Hjemmestyreordningerne må i praksis siges at have emanciperet sig fra den oprindeligt tiltænkte quasi-kommunale selvstyremodel og fremstår i dag som selvstændige retlige og politiske strukturer. Dette understreges af den *politiske og psykologiske opfattelse* af Hjemmestyret, der både på Færøerne og i Grønland fremstår som den myndighed, befolk-

⁴³ Se bl.a. Frederik Harhoff, ”Rigsfællesskabet” (disputats), Klim, 1993.

ningen retter sin umiddelbare loyalitet imod og forventninger til.⁴⁴ Medvirkende hertil er naturligvis også, at denne udvikling efterhånden er blevet accepteret af Rigsmyndighederne.

I en grafisk oversigt kan hjemmestyreløvenes statsretlige status bedst illustreres på den måde, at de har karakter af *særlige forfatningslove*, der befinder sig på et *niveau mellem grundloven og almindelige love* vedtaget af lovgiver i Danmark (Folketinget og Regeringen i forening). Dette indebærer, at Lagtingets lagtingslove og Landstingets landstingslove/landstingsforordninger befinder sig på *samme* forfatningsretlige niveau som danske folketingslove, ligesom Landsstyrets bekendtgørelser og kundgørelser optræder på samme underordnede niveau som danske administrative bekendtgørelser og kongelige anordninger. Denne fremstilling er kontroversiel i den forstand, at en sådan forekomst af særlige forfatningslove på et niveau mellem grundlov og lov slet *ikke er forudset i grundloven*, og derfor kun kan forklares ved henvisning til, at grundlovens ordning af den retlige trinfølge mellem grundlov, lov og anordning i Danmark nu er *ændret ved en forfatningsretlig sædvane*. Oversigten tegner sig således:



Denne udlægning af hjemmestyreløvenes statsretlige status ændrer grundlovens organisation af det forfatningsretlige hierarki mellem grundlov og lov. Hvor nemlig den danske grundlov efter sin ordlyd stadig hviler på den forudsætning, at alle danske folketingslove udstedes direkte med hjemmel i grundloven og danske bekendtgørelser direkte i henhold til lov (som angivet i kolonnen til venstre), indebærer den alternative udlægning, at de to hjemmestyreløve for henholdsvis Færøerne og Grønland indskydes som særlige "forfatningslove" på et *nyt niveau* mellem grundlov og lov, således at de to hjemmestyreløve bliver trindhøjere i forhold til almin-

⁴⁴ Se Helene Brochmann, "The Myth of the Young Greenlander ????" i NARF Publication nr.1, 1992, og Jens Dahl, *Arktisk selvstyre*, Akademisk Forlag, 1989.

delige danske love, men stadig står under grundloven, jf. de to kolonner til højre. Indplaceringen af hjemmestyrelovene på dette trindhøjere niveau afspejler den kendsgerning, at hjemmestyrelovene ikke kan ændres eller ophæves énsidigt af Rigsmyndighederne, men kun med Hjemmestyremyndighedernes medvirken og kun efter en særlig procedure, der bl. a. kræver afholdelse af en vejledende folkeafstemning i den pågældende oversøiske rigsdel. Hjemmestyrelovene er med andre ord ikke – som det ellers blev fremhævet i forarbejderne til disse to love – en (ganske vist vidtgående) delegation af lovgivningsmyndighed fra lovgiver til en administrativ myndighed.

6. Råstofordningerne

For det grønlandske hjemmestyre blev ordningen vedrørende råstoffer i undergrunden som nævnt den, at den grønlandske befolkning har ”grundlæggende rettigheder til grønlands naturgivne ressourcer”, medens kompetencen til at disponere over disse ressourcer og retten til at nyde indtægterne herfra er delt mellem Danmark og Grønland, jf. hjemmestyrelovens §8. Forundersøgelser og efterforskning efter kulbrinter (olie og gas) i Grønlands undergrund og på kontinentalsokkelen har hidtil vist sig at være resultatløse i den forstand, at man ikke har fundet felter, der kan udnyttes kommercielt. Derimod er vandkraft en betydelig energikilde i Grønlands energiforsyning, hvis udnyttelse er reguleret af den fælles dansk-grønlandske Råstofforvaltning, ligesom der som nævnt ovenfor også foregår en beskeden minedrift, se Lov nr. 1075 af 22. december 1993 om Grønlands vandkraftressourcer. Vandkraft er nu et hjemmestyreanliggende og henhører under Erhvervsdirektoratet i Nuuk.

Den 11. september 1992 blev der indgået en aftale mellem statsministeren, udenrigsministeren og energiministerens på den ene side, og den færøske lagmand og vicelagmand på den anden, om overtagelse af sagsområdet ”Råstoffer i undergrunden” som *færøsk særanliggende*.⁴⁵ Aftalen indebar, at Hjemmestyret fik *den fulde lovgivende og administrative myndighed over området*, samt overtog såvel det *økonomiske ansvar for* som alle *fremtidige udgifter på området*. Eventuelle indtægter fra fremtidig råstofudvinding vil endvidere – til den tid – udløse forhandlinger om nedsættelse af Statens tilskud til Færøerne.

⁴⁵ Af statsministerens efterfølgende svar til Folketingets Energiudvalg fremgår det videre, at overdragelsen er sket i henhold til hjemmestyrelovens §3, samt at overdragelsen i øvrigt ikke kræver dansk lovændring.

7. Hjemmestyrets udenrigspolitiske stilling

Efter grundlovens §19 skal Regeringen sikre sig Folketingets (lovgivers) samtykke til den efterfølgende opfyldelse i lovsform af traktatmæssige forpligtelser, *inden* disse indgås af Regeringen. Ud fra såvel statsretlige som folkeretlige synspunkter forekommer det uhensigtsmæssigt, dersom den myndighed, der har kompetence til at *indgå* en folkeretlig aftale, ikke tillige havde mulighed for at sikre *opfyldelse* af aftalens forpligtelser internt i national ret. Dette er netop situationen for Danmarks vedkommende i det omfang, den danske regering indgår en folkeretlig aftale om grønlandske eller færøske anliggender, der kun (helt eller delvist) kan opfyldes ved intern grønlandsk eller færøsk lovgivning, som Rigsmyndighederne ingen indflydelse har på. Af denne grund har Landsstyret både i Grønland og på Færøerne ønsket at få kompetence til at indgå folkeretlige aftaler inden for de sagsområder, som Hjemmestyret har overtaget. Begge er nu som nævnt repræsenteret ved flere internationale organisationer, bl. a. i Nordisk Råd, hvor 2 medlemmer af Den danske Delegation udpeges af Landstinget og 2 medlemmer af Lagtinget, og begge har egne repræsentanter ved Den danske Repræsentation i EU.

Ved de to omtrent enslydende folketingslove nr. 577 og 579 af 24. juni 2005 om henholdsvis Grønlands Landsstyres og Færøernes Landsstyres *indgåelse af folkeretlige aftaler* er der som nævnt nu skabt hjemmel til, at Landsstyret på hhv. Færøerne og i Grønland på egen hånd kan indgå (især bilaterale) aftaler med tredjelande og internationale organisationer inden for de sagsområder, der er overtaget af Hjemmestyret. Disse to love, der begge indledes med en præambel om lovenes grundlag i ”en overenskomst mellem Grønlands/Færøernes Landsstyre og Den danske Regering som ligeværdige parter” (min udhævning), *bemyndiger* Landsstyret hhv. på Færøerne og i Grønland til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, der fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Bemyndigelsen må antages at være meddelt inden for Regeringens prærogativ efter grundlovens §19, og det er derfor overraskende, at bemyndigelsen her er meddelt af *Folketinget* og ikke af *Regeringen*. Aftalerne indgås som nævnt ”på Rigets vegne” og under betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne/Grønland”; de binder med andre ord Riget *som helhed*, og et eventuelt folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale vil derfor påhvile hele Riget. Begge love fastslår i forlængelse heraf, jf. §1, stk. 5, at Danmark *bevarer* det forfatningsmæssige ansvar og beføjelser vedrørende forhandling, indgåelse og opsigelse af folkeretlige aftaler, herunder de aftaler, der indgås af Landsstyret i henhold til lovene. Begge love forudsætter i §2, stk. 2, at Landsstyret *underretter* Regeringen inden forhandlinger indledes om indgåelse af internationale aftaler, og tillige underretter Regeringen om forløbet af disse forhandlinger, inden de indgås eller opsiges. Regeringen fastlægger

under alle omstændigheder – efter forhandling med Landsstyret – de nærmere rammer for samarbejdet, og Udenrigsministeriet har den 26. september 2005 udstedt retningslinjer herom. Efter fælles beslutning mellem Færøernes og Grønlands Landsstyre kan de to Landsstyre handle i forening og indgå en folkeretlig aftale med virkning for dem begge.

Lovene indeholder desuden den ganske omfattende begrænsning, at Landsstyret *ikke* kan indgå folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, eller som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Danmark er medlem.

I almindelighed kan kun selvstændige stater optages som medlemmer af internationale organisationer, og Færøerne og Grønland vil derfor normalt kun kunne optræde i sådanne organisationer i kraft af Danmarks medlemskab. Dog kan Færøerne og Grønland i visse tilfælde optages som *associerede* parter (uden fuldt medlemskab) i sådanne organisationer, og Færøerne har fx opnået en sådan associeret status i IMO (International Maritime Organization). Er Danmark ikke medlem af en international organisation, kan Færøerne og/eller Grønland – med Regeringens indforståelse – optages som medlem på Rigets vegne under navn af »Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne/Grønland«, og det er i så fald principielt Riget som helhed, der opnår et medlemskab, der geografisk er begrænset til Færøerne og Grønland.

8. Hjemmestyrets folkeretlige stilling

På det internationale plan er reglerne om *de indfødte folks retlige stilling* afledt af ønsket om at bevare den kulturelle mangfoldighed i Verden – i tråd med ønsket om at bevare Jordens biologiske og økologiske diversitet. Reglerne om de indfødte folk er derfor begrundet i det hensyn, at deres kulturer måtte frygtes at ville gå til grunde, medmindre det internationale samfund indrømmer dem en ret til politisk og økonomisk selvbestemmelse, og denne ret blev siden udviklet i sammenhæng med de internationale menneskerettigheder som en ret til autonomi/selvforvaltning inden for statsfællesskabets rammer, herunder retten til at disponere over egne ressourcer. Af folkerettens regler om *indfødte folks ret til selvbestemmelse* kan formentlig udledes en pligt for Staterne til dels at *fremme* deres indfødte folks ret til indre selvstyre, dels at *beskytte* denne ret i den forstand, at *et én gang indrømmet selvstyre ikke senere må reduceres eller ophæves énsidigt af statsmagten*.

Retten til selvbestemmelse for indfødte folk udgør utvivlsomt en folkeretlig retskilde, der kan udledes af flere internationale retsakter, og det må antages, at i hvert fald det grønlandske folk opfylder kriterierne for at

udgøre et ”indfødt folk” i folkeretlig forstand.⁴⁶ Grønland er som nævnt en tidligere dansk koloni og vil allerede heraf nyde ret til at opnå fuld selvstændighed i kraft af folkerettens regler om ret til uafhængighed for tidligere kolonier, jf. FN’s Generalforsamlings Resolution 1514 (XV) af 14. december 1960. Herimod har der dog været rejst den indvending, at Grønland – ved at acceptere fuld ligestilling med de øvrige dele af Det danske Rige i 1953 – i realiteten udnyttede denne ret til selv at bestemme sit tilhørsforhold til den tidligere moderstat, og derved *afskar* sig fra at gøre brug af retten én gang til.⁴⁷ Denne indvending må dog formentlig afvises ud fra den betragtning, at en tidligere koloni næppe kan miste retten til uafhængighed alene fordi den i første omgang vælger en *mindre* vidtgående løsning end fuld uafhængighed; retten hertil mistes med andre ord først, når kolonien omsider *er* blevet fuldt selvstændig.

Folkeretten indeholder desuden en bredere ret til selvstændighed for ”folk”, men heller ikke dette begreb er defineret i folkeretten, og der henstår betydelig uklarhed om sondringen mellem ”indfødte folk” og ”folk”. Denne uklarhed kan ikke ophæves ved nogen henvisning til geografisk placering, etnisk eller kulturel forskellighed, eller antal personer tilhørende de respektive kategorier.⁴⁸

Uanset om færingerne og grønlænderne nu falder ind under den ene eller den anden gruppe, og uanset om retten til at opnå fuld national uafhængighed kan eller ikke kan udledes klart af folkeretten, må forudsætningerne imidlertid klargøres for drøftelserne mellem Regeringen og de to Landsstyrelser om Færøernes og Grønlands ret til selvstændighed. Disse forhandlinger har siden den forhenværende statsminister Anker Jørgensens berømte ord i 1976 været ført af skiftende danske regeringer under den helt klare forudsætning, at både Færøerne og Grønland har ret til at *løsrive sig fra Danmark, dersom der virkelig er flertal herfor i befolkningen i den pågældende rigsdel*.⁴⁹ Danmark har aldrig benægtet, at færingerne og grønlænderne *har* denne ret – uanset hvad der så end har været den retlige begrundelse herfor. Dette standpunkt er formentlig et resultat af den mere politisk betonedede betragtning, at Danmark ikke for enhver pris vil fastholde en oversøisk rigsdel, der ikke længere ønsker at være en del af Det danske Rige. Tilbage står imidlertid, at Danmark *har* anerkendt Færøernes og Grønlands ret til at udtræde af Rigsfællesskabet, dersom de ønsker det, og der består derfor ikke nogen tvivl om, at denne ret er anerkendt af Danmark.

⁴⁶ Se bl.a. ILO-Konvention 169 af 27. juni 1989 om indfødte folk og stammefolk i selvstændige stater, og FN-resolution 1514 (XV) af 14. december 1960 om tilståelse af uafhængighed for koloniale territorier og folk.

⁴⁷ Se bl.a. Ole Espersens responsum til den grønlandske Hjemmestyrekommission, 1978, Bind 1.

⁴⁸ Se om begreberne indfødte folk, minoriteter og folk Gudmundur Alfredsson, ”Minorities, Indigenous and Tribal Peoples and Peoples: Definitions of Terms as a Matter of International Law”; i Ghanea & Xanthaki (eds): ”Minorities, Peoples and Self-Determination”, Brill, 2005, side 163-172.

⁴⁹ Anker Jørgensen: ”Hvis man i Grønland ønsker at tage hele kontrollen over de naturgivne ressourcer, så må man tage konsekvensen og kappe båndene til Danmark over. Der er ikke noget at raffe om!” Juni 1976.

I år 2000 forhandlede Regeringen og Færøernes Landsstyre om en traktat, der ville have indebåret fuld suverænitet for Færøerne, men med bevarelse af kongefællesskabet. Det blev i denne forbindelse lagt til grund, at Færøernes udtræden af riget kunne ske på grundlag af en aftale mellem Regeringen og Landsstyret i medfør af grundlovens § 19, der netop forudser, at indskrænkning af Rigets område kan ske ved aftale, men kræver Folketingets samtykke hertil. Det var dog et dansk krav, at en aftale også ville blive godkendt ved en folkeafstemning på Færøerne. Suverænitetstraktaten blev imidlertid aldrig færdigforhandlet – primært på grund af uenighed om hvor hurtigt bloktilskuddene til Færøerne skulle afvikles.

Det punkt, hvorom der fortsat synes at være uenighed mellem Danmark på den ene side, og Færøerne og Grønland på den anden er, *hvorledes* udmeldelsen i givet fald skal ske. Regeringen hævder for sit vedkommende, at dette for det første må kræve Folketingets tilslutning efter grundlovens §19; for det andet, at det må følge af en *aftale* mellem parterne om *vilkårene* for udtrædelsen; og endelig for det tredje må forudsætte afholdelsen af en *folkeafstemning* på Færøerne, hvorved et vist kvalificeret flertal har stemt for udmeldelsen. Omvendt har Det færøske Landsstyre i hvert fald hidtil indtaget dét standpunkt, at Færøerne uden videre kan udmelde sig af Rigsfællesskabet ved en énsidig erklæring herom.

Uenigheden mellem parterne om dette spørgsmål forekommer imidlertid at være baseret på uenighed om holdninger. Selvom Færøerne melder sig énsidigt ud af Rigsfællesskabet uden nogen forudgående aftale om vilkårene, skal der dog stadig ske en opgørelse over de økonomiske krav, som parterne har mod hinanden i forbindelse med adskillelsen af de to dele af Riget. Staten ejer fx en række ejendomme på Færøerne, der må overtages af Hjemmestyret til én eller anden pris, og Færøerne kan omvendt have tilgodehavender hos Staten, der må gøres op og modregnes på én eller anden måde. Tilsvarende må der fastsættes en ordning for nedtrapning af de årlige statslige tilskud til Færøerne, ligesom der skal tilvejebringes en ordning for bevarelse af dansk statsborgerskab for de færinger, der ikke ønsker at opgive deres tilknytning til Danmark. Kan der imidlertid ikke opnås enighed om at optage forhandlinger mellem parterne om regulering af disse og andre lignende spørgsmål, vil situationen i værste fald blive den, at Færøernes énsidige udmeldelse af Rigsfællesskabet *uden* nogen aftale om vilkårene vil efterlade parterne i et utåleligt modsætningsforhold, der vil være meget vanskeligt at løse – til langvarig skade for begge parter. Udgangspunktet vil da være, at alle krav og modkrav mellem Danmark og Færøerne forfalder til betaling straks ved udmeldelsen.

9. Grønlands og Færøernes stilling i Nordisk Råd

Færøerne og Ålandsøerne har deltaget i det nordiske samarbejde og haft egne valgte medlemmer i Nordisk Råd siden 1970, men Grønland opnåede først en lignende stilling i dette samarbejde i 1984 – på Petri-Komitéens forslag, der også udløste en ændring af Helsingforsaftalen med henblik på de tre selvstyrende områders ”deltagelse” i Nordisk Ministerråd. Alle tre selvstyrende områder er nu repræsenteret hver med 2 medlemmer i Nordisk Råd, og deltager desuden på lige fod med alle andre valgte medlemmer af Rådet i en række af Nordisk Råds faste udvalg, hvor de bl.a. har bidraget til udvikling af Vestnorden-samarbejdet og har taget en række initiativer på miljøområdet, om fiskeri, om sikkerhedspolitiske spørgsmål, om oprindelige folk, om arktiske spørgsmål, om kultur, uddannelse og forskning. De tre regeringschefer fra Færøerne, Åland og Grønland har endvidere fast foretræde for de nordiske landes statsministre, når disse mødes i Nordisk Ministerråd (NMR).

Som nævnt oven for under pkt. 7 er Færøerne og Grønland ikke bemyndiget til på egen hånd at indgå folkeretlige aftaler, der forhandles inden for mellemfolkelige organisationer, hvoraf Danmark er medlem, jf. ”bemyndigelseslovene” nr. 577 og 579 af 24. juni 2005, §2, stk. 4. Færøerne og Grønland kan således ikke – statsretligt – på egen hånd forhandle eller indgå nogen aftale med de (øvrige) nordiske lande om optagelse som selvstændige medlemmer i Nordisk Ministerråd. Efter §4 i bemyndigelseslovene kan Den danske Regering dog – efter anmodning fra Færøernes og/eller Grønlands Landsstyre – beslutte at indgive eller støtte en anmodning om fuldt medlemskab for Færøerne/Grønland i NMR, dersom der forinden tilvejebringes hjemmel i Helsingforsaftalen til optagelse af de 3 selvstyrende områder som fulde medlemmer. Dette er imidlertid ikke tilfældet for indeværende og vil formentlig kræve en traktatændring af Helsingforsaftalen. Optagelse som fulde medlemmer af NM skal endvidere – i henhold til §4 i bemyndigelseslovene – ”være foreneligt med Færøernes/Grønlands forfatningsmæssige status”, hvilket må afgøres af Regeringen efter forhandlinger med Landsstyret.

Bilaga 5.

Ålands ställning – rapport till Nordiska ministerrådets sekretariat med anledning av kartläggning av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet⁵⁰

Markku Suksi
Professor, Åbo Akademi

1. Inledning

Landskapet Åland är 1527 km² stort och indelas i 16 kommuner. Landskapet har en befolkning på 26 530 personer. Huvudstaden heter Mariehamn. Ögruppen ligger mellan Finland och Sverige och består av 6 757 öar varav ca 60 är bebodda. Tillverkningsindustrin står för ca.7 % och näringslivet för 78 % (med bl.a. bank, försäkring och handel) av bruttonationalprodukten (BNP) vilket motsvarar 644 miljoner euro. Turismen är en viktig inkomstkälla; den landburna turismen står för ca 5 % av BNP, medan den sjöburna turismen står för ca 30 %. Jordbruket utgör 2,9 % av BNP och domineras av spannmåls- och specialodling (främst sockerbeta och industripotatis). BNP per capita är 34 193 euro. Inflationnivån ligger strax under 1 % och den öppna arbetslösheten på 2,3 %. Medellivslängden för kvinnor är 84,4 år och för män 79,2. Svenska är det officiella språket, men på Åland finns en finskspråkig minoritet om 5,5 % av befolkningen såväl för tillfället som i början av 1920-talet. 70 % av befolkningen är födda på Åland, medan 20,3 % är födda i Finland och 6,1 % i

⁵⁰ Eftersom Helsingforsavtalet behandlas i en skild rapport och eftersom utredningen är fokuserad på de självstyrande områdenas ställning, tar denna rapport inte upp den nordiska dimensionen hos Ålands ställning. I texten intas dock på vissa ställen hänvisningar till Helsingforsavtalet. Eftersom Ålands demilitarisering och neutralisering i stöd av 27 § 4 punkten självstyrelselag för Åland strikt taget är en riksangelägenhet och inte har samband med självstyrelsen, utesluts även denna dimension ur denna rapport. Av samma orsak utesluts frågan om ratificering av det s.k. Open Skies-fördraget ur denna betraktelse. Texten baserar sig på uppgifter i Suksi 2005, passim, och fokuserar på förhållandet mellan Åland och Finland och, med anledning av Finland medlemskap i EU, därför även på Ålands förhållande till EU.

Sverige. Cirka 90 procent av befolkningen tillhör den evangelisk-lutherska kyrkan.

Landskapet Åland tillkommer inomstatlig självstyrelse av ett speciellt slag som man kan benämna autonomi. Finlands grundlag (FFS 731/1999; GL) utgår 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 (FFS 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.

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 jordförvärvslag för Åland (FFS 3/1975) samt av sådana landskapslagar som genom den åländska lagstiftarens egna beslut om självbegränsning höjts till konstitutionell rang genom kravet på kvalificerad majoritet vid antagande och ändring av dylik lagstiftning.⁵¹ Genom Finlands och Ålands medlemskap 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 bådadas samtidiga närvaro och giltighet: självstyrelselagen är beroende av grundlagen, och man kan säga att även grundlagen eller det finländska statsskicket med hänvisning till den internationella förpliktelse som Ålandsöverenskommelsen innebär 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

⁵¹ Sådana lagar utgörs av lagtingsordningen (ÅFS 11/1972), landskapslag om Ålands [landskapsstyrelse] (ÅFS 42/1971) och landskapslag om vissa grunder för landskapets hushållning (ÅFS 22/1983). Därtill har lagtinget i stöd av Sjl 67 § om införande av kommunal rösträtt i vissa fall, dvs. främst med anledning av EU-medborgarnas rätt att rösta i kommunalval i vistelsestaten, antagit genom kvalificerad majoritet en landskapslag om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (ÅFS 63/1997).

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, där behörigheten är oklar eller där behörigheterna står i konflikt med varandra.

Detta förhållande har anor som sträcker sig till 1920-talet och till den första självstyrelselagen för Åland (FFS 124/1920). Trots att Ålandsöverenskommelsen av år 1921 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. I Ålandsöverenskommelsen 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 av år 1920 om självstyrelse för Åland.

De utfästelser som i dag anses gälla i förhållande till Sverige på sedvanerättslig basis transformerades genom den s.k. garantilagen (189/1922) till en uppsättning inomstatliga normer som bifogades till 1920 års självstyrelselag för Åland. Garantilagen innehöll en återgivning av Ålandsöverenskommelsens bestämmelser i lagform.

Till den delen som det i dag är fråga om beslutsfattande kring sårättigheter 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.⁵² Trots att Ålandsöverenskommelsen är en fast utgångspunkt för Ålands ställning i Finland, bör man samtidigt notera att Ålandsöverenskommelsen som sådan eller dess materiella innehåll inte har någon väldigt framskjuten plats i förhållandet mellan landskapet Åland och riket.

2. Fördelning av lagstiftningsbehörigheten

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,⁵³ kan man konstatera att det i

⁵² Det bör påpekas att de traktaträttsliga arrangemang som avser Ålandsöarnas neutralisering och demilitarisering inte egentligen har något formellt samband med Ålands självstyrelse och att ärenden inom detta område enligt självstyrelselagen formellt sett faller inom ramen för rikets lagstiftningsbehörighet i stöd av SjöL 27 § 4 punkten.

⁵³ Costa v. ENEL (6/64), [1964] ECR 585.

landskapet Åland gäller tre olika rättsordningar, 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 (se nedan, avsnitt 3). Den på Åland bosatta individen blir därmed föremål för tre parallella och samtidigt verkande rättsordningar.⁵⁴ 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.”⁵⁵ Samtidigt betyder landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet att rättsreglerna inom något område kan vara olika i landskapet och i riket.⁵⁶

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 uppspaltning 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-

⁵⁴ 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 och genom de tre parallella rättsordningar (Ålands, Finlands och Europeiska gemenskapens) som fallet särskiljer.

⁵⁵ RP 1/1998, s. 127.

⁵⁶ 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.

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 inom Ålands territorium avgränsa den åländska lagstiftningsmakten på Ålands territorium i förhållande till den lagstiftningsmakt på samma territorium som riksdagen utövar. Därför ingår motsvarande stadganden om rikets lagstiftningsbehörighet i form av en uppräkningsmakt i SjL 27 §.⁵⁷ Inom rikets lagstiftningsbehörighet 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.⁵⁸ På samma sätt förutsätter Ålands medlemskap i Europeiska unionen ett visst innehåll av den åländska lagstiftningen.

En landskapslag är bindande och allmänt tillämplig och bör efterlevas av fysiska och juridiska personer inom Ålands område.⁵⁹ En landskapslag 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 den för Åland gällande speciallagstiftningen bildligt talat gröper ur grundlagen på hela sitt innehåll och fyller det tom-

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Om lagstiftningsbeslutens innehåll enligt de grundläggande fri- och rättigheterna, se Suksi 2002, ss. 127–243.

⁵⁹ 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, och fritidsdykare som kommit till landskapet Åland hade inte heller känt till att dykning utan landskapsregeringens tillstånd var förbjuden.

ma skalet till stora delar genom att återbördar 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 boningsort 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 genom vanlig lag (och utan ändring av självstyrelselagen i kvalificerad ordning) kunde överföras till lagtinget. Sådana överföringar har dock inte ägt rum.

Landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet utövas enligt GL 75.2 § på sätt som bestäms i självstyrelselagen. Landskapets lagar stiftas enligt självstyrelselagens 17 § av det av de ålänningar som har hembygdsrätt 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 offentlighetsrättsliga 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 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. 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.

Denna generalklausul om privaträttsliga angelägenheter placerar alltså tyngdpunkten för den privaträttsliga regleringen på rikets lagstiftare.⁶⁰ Rikspresumtio-

⁶⁰ 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. 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.

nen 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 i många fall mot bakgrunden av grundlagens grundrättsbestämmelser 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”.

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 av vederbörande förvaltningsmyndighet eller domstol.

3. Landskapet Åland i Europeiska unionen

Det har konstaterats att EU har ”behörighet av olika grad på de flesta områden som faller inom Ålands behörighet”,⁶¹ 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,⁶² gemensam handelspolitik, konkurrensrätt, gemensam jordbrukspolitik,⁶³ gemensam fiskeripolitik och skyddet av

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 jorrdomstolens och förrättningsmännens beslut till den delen som det avsåg flyttandet av vägrätt och återförvisade ärendet till vägförättning för ny prövning.

⁶¹ Jääskinen 2003, s. 15.

⁶² 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.”

⁶³ Enligt Jääskinen 2003, s. 38, är jordbruks- och fiskeripolitiken samt veterinärväsendet den till omfånget mest betydande lagstiftningssektorn inom EU.

levande naturtillgångar i hav, gemensam transportpolitik samt ekonomisk och monetär politik.

En del av dessa är otvistligt exklusiva, där EU antar all lagstiftning, medan en del av dessa är sådana där medlemsstaternas lagstiftare ansetts fortfarande i någon utsträckning kunna utöva sin lagstiftningsmakt, varmed kompetensen antar karaktären av en delad kompetens.⁶⁴ 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 åtgärder⁶⁵ 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.⁶⁶ Återstoden av lagstiftningsbehörigheterna, dvs. de som faller utanför EU:s exklusiva och delade kompetenser, hör till de nationella lagstiftarnas exklusiva kompetensområden.

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, inklusive Ålands lagting.⁶⁷

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”.⁶⁸ Dessutom kan dessa effekter och konsekvenser vara

⁶⁴ Se även Jääskinen 2003, s. 17.

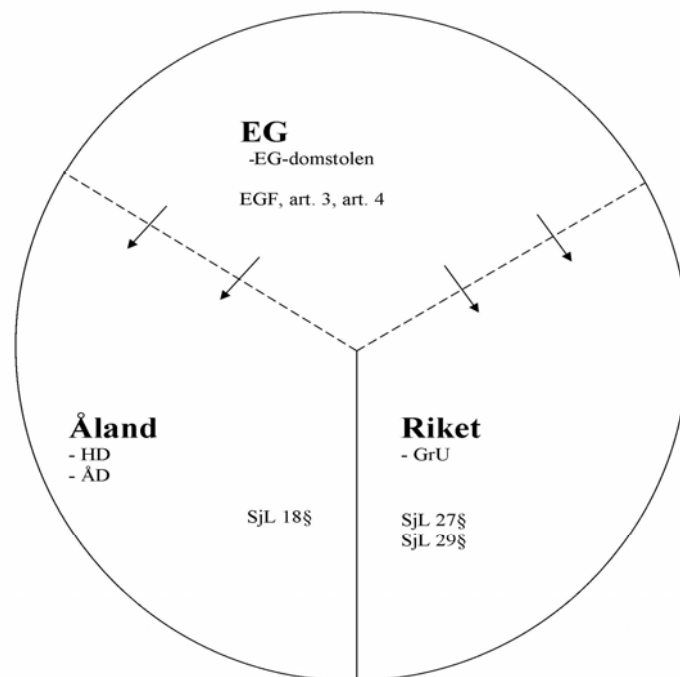
⁶⁵ Se även Jääskinen 2003, s. 17.

⁶⁶ 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.”

⁶⁷ Se även Jääskinen 2003, s. 17.

⁶⁸ Jääskinen 2003, s. 15.

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 uttrycklig materiell lagstiftningsbehörighet. 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.⁶⁹ Följande illustration kan anses beskriva det allmänna förhållandet mellan landskapets, rikets och EG:s 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.

⁶⁹ 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.

4. Tre parallella rättsordningar

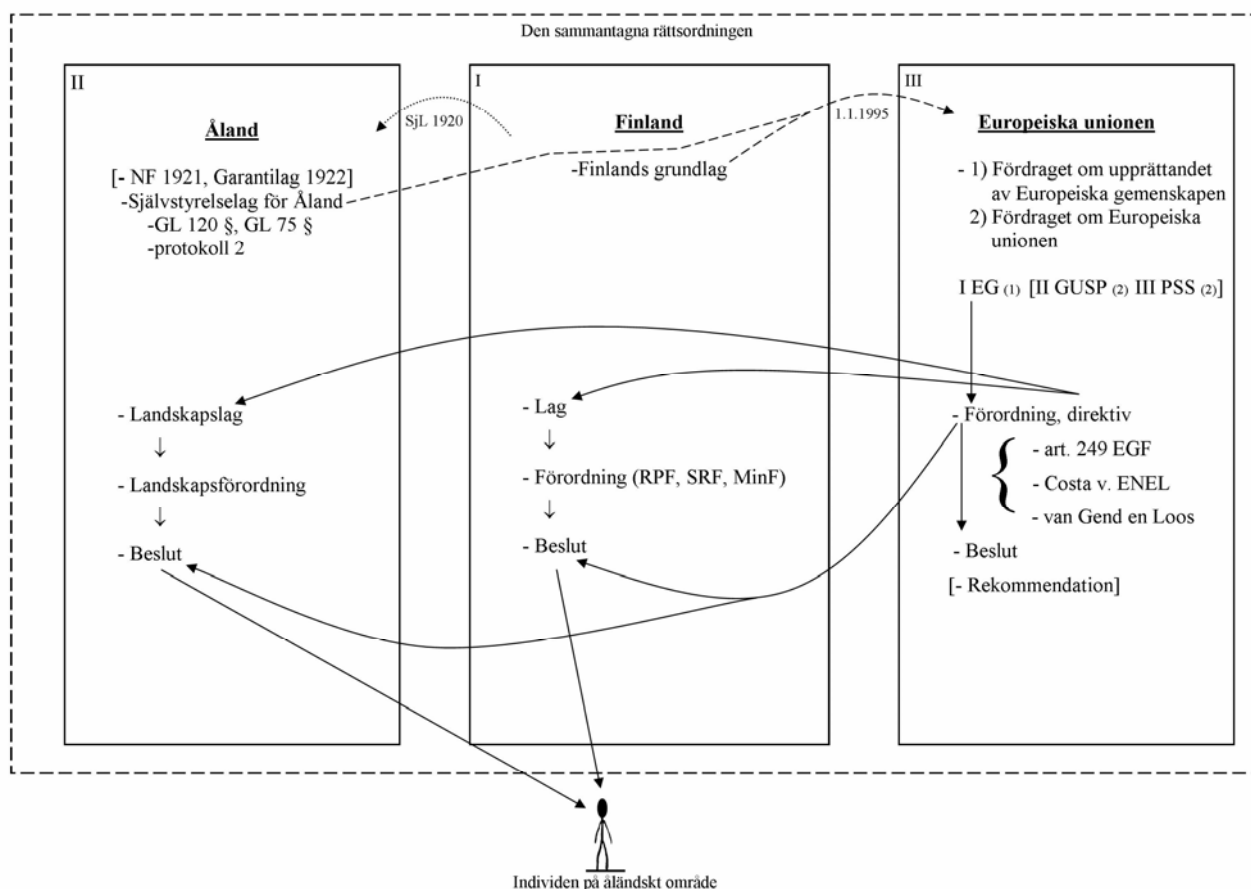
Ålands självstyrelse kan med stöd av självstyrelselagen karakteriseras som en konstitutionell ordning som skapar en i förhållande till rikets rättsordning separat, exklusiv och parallell rättsordning på Ålands område inom vissa behörigheter. Det är möjligt att säga att landskapet Åland egentligen uppvisar 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.⁷⁰ 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 outvecklad och förbehållen 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.

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.⁷¹ 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:

⁷⁰ Montevideokonventionen av år 1933 angående staters rättigheter och skyldigheter, 165 League of Nations Treaty Series 19.

⁷¹ Costa v. ENEL (6/64), [1964] ECR 585.



Figur 2: 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.⁷² Den autonomilösning som antogs för Ålands del i 1920 års självstyrelselag hade också vissa utländska förebilder som genom ett komparativt resonemang uppfångades i förarbetena till den första självstyrelselagen. Det viktiga i detta sammanhang var att rikets lagstiftare

⁷² Se härom Tiihonen 1986, passim.

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 befästs 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.

De åländska landskapslagarna uppstår genom den lagstiftningsprocess i lagtinget som i de flesta fallen begynner med en framställning från landskapsregeringen. Efter remissdebatten behandlas ärendet i något av lagtingets utskott och i tre behandlingar i lagtingets plenum. När lagförslaget godkänts översänds lagtingets beslut till Ålandsdelegationen och till justitieministeriet. Ålandsdelegationen, som bl.a. har till uppgift att granska ett godkänt lagförslags förenlighet med den behörighetsfördelning som självstyrelselagen uppställer, består av landshövdingen jämte fyra medlemmar, av vilka två utnämns av landskapet och två av riket. Ålandsdelegationens utlåtande i ärendet tillställs justitieministeriet som föredrar ärendet för presidenten. Om Ålandsdelegationen inte haft anmärkningar beträffande lagtingets beslut, låter presidenten normalt bli att använda den absoluta vetorätt som presidenten har i stöd av SjL 19.2 § och som kan aktiveras av att lagtinget överskridit sin behörighet eller att lagtingets beslut rör rikets inre eller yttre säkerhet. Om däremot det finns skäl att misstänka att en behörighetsöverträdelse har ägt rum, begär presidenten ett utlåtande av högsta domstolen. Presidenten har i regel följt högsta domstolens åsikt i ärenden som gäller behörighetsprövningen och – ifall HD rekommenderat att presidenten borde låta landskapslagen förfalla helt eller delvis – meddelat detta till landskapsregeringen.⁷³ Presidenten behöver inte utöva sin vetorätt gentemot hela lagstiftningsbeslutet av lagtinget, utan kan underkänna endast en del av beslutet, t.ex. en paragraf eller ett moment. På årsnivå utnyttjar presidenten sin vetorätt med avseende på ca 5 % av lagtingets lagstiftningsbeslut. Lagstiftningskontrollen bör ske inom en frist på fyra månader. När landskapsregeringen fått meddelande av presidenten om huruvida hon utnyttjar den eller inte, skall landskapsregeringen fatta beslut om publicering av landskapslagen i Ålands författningssamling (ÅFS).

⁷³ Så kallade budgetlagar är enligt SjL 20.3 § undantagna denna form av lagstiftningskontroll och kan träda i kraft redan innan presidenten fattat beslut om utövning av vetorätten, men i sådana fall kan det bli fråga om att presidenten i efterhand utnyttjar sin vetorätt, varvid följden blir att landskapslagen upphävs.

Upplägget förändrades något 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 det s.k. Ålandsprotokollet, dvs. Protokoll 2 om Åland (hemgydsrätten och näringsrätten, samtidigt som Åland undantas med avseende på harmonisering av de indirekta skatterna och görs till tredje land i förhållande till medlemsstaterna, inklusive riket) berör endast i ringa utsträckning de åländska lagstiftningsbehörigheterna.⁷⁴

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

⁷⁴ Det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som i skrivande stund befinner sig på medlemsstatsnivån för ratifikationsåtgärder torde, om det träder i kraft, inte ändra på Ålands ställning i den gemenskapsrättsliga rättsordningen i någon nämnvärd 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 primärrättsnivå 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 medlemsstaternas lagstiftning om omsättningskatt – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetligt beräkningsunderlag". Se Europeiska unionens officiella tidning, C 130, 16 december 2004 (2004/C 310/01).

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 helt 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.



Figur 3: 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 före år 1995 eller en medlemsstats möjligheter att påverka de EG-rättsliga rättsakternas utformning.⁷⁵ 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 förpliktelserna, och eftersom dylika förseningar uppfattas av EU som nationella brister i genomförandet så att de kan föranleda sanktionsåtgärder från kommissionens håll gentemot medlemsstaten, blir det åländska genomförandet av EG-rätt i slutändan också en nationell angelägenhet.⁷⁶

En särskild frågeställning inom Ålands deltagande i framför allt den nationella 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 hänvisa till förändrade omständigheter i och med att man under beredningen av självstyrelselagen 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 självstyrelselagens språkförpliktelser.⁷⁷

Åland har inte något starkt direkt förhållande till Europeiska unionen, utan önskar bl.a. utveckla representationen i Europaparlamentet och den självständiga talerätten i Europeiska gemenskapernas domstol. Det direkta förhållandet som existerar är medlemskap i regionkommittén. Enligt

⁷⁵ I landskapsregeringens framställning om en lagmotion till riksdagen angående åländsk representation i Europaparlamentet ingår också en tanke om att Åland borde genom ändring av självstyrelselagen garanteras delaktighet i förandet av talan inför EG-domstolen i sådana ärenden som gäller Åland. Se LR framst. 15/2005-2006.

⁷⁶ År 2002 tillfogade riksdagen ett uttalande (RSv 246/2002) till de ändringar i självstyrelselagen som godkändes där riksdagen påtalade detta problem och förutsatte att regeringen i samråd med landskapet Åland skyndsamt utreder möjligheterna att komplettera bestämmelserna i självstyrelselagen till den del det gäller relationen mellan landskapslagarna och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter. I den utredning som företagits föreslås att en sådan ny bestämmelse, SJL 59 f, läggs till självstyrelselagen som möjliggör ett tillfälligt ikraftträdande av rikslag på Åland inom den åländska lagstiftningsbehörigheten för så lång tid, räknat från EG-domstolens fällande dom mot Finland, som det tar för den åländska lagstiftaren att stifta en landskapslag som är förenlig med den internationella eller EG-rättsliga förpliktelsen. Se Jääskinen 2006, ss. 31-32.

⁷⁷ Se även Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland 2003, passim.

SjL 59e § skall nämligen till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté föreslås en kandidat som landskapsregeringen utser.⁷⁸ Regionkommitténs verksamhet baserar sig på artikel 263 i gemenskapsfördraget och den är en rådgivande kommitté. Den består av företrädare för regionala och lokala organ som valts till ett regionalt eller lokalt organ eller som är politiskt ansvariga inför en vald församling.⁷⁹ Därtill ingår en specialrådgivare för Ålands landskapsregering i Finlands ständiga representation till Europeiska unionen i Bryssel.⁸⁰ Eftersom integrationsärenden inte mera uppfattas som utrikespolitik utan kan egentligen räknas till inrikespolitik, faller de utanför SjL 27 § 4 punkten om förhållanden till utländska makter (se nedan, avsnitt 8). Sannolikt av den orsaken har Finlands regering veterligen vid ett tillfälle låtit en ledamot i landskapsregeringen uppta Finlands plats i Europeiska gemenskapens råd, i det s.k. jordbruksrådet, vilket kan betecknas som ett pragmatiskt förhållningssätt till representationsproblematiken.

5. De åländska sarrättigheterna

De åländska sarrättigheterna är formulerade i 6 § – 12 § självstyrelselag för Åland och inbegriper hembygdsrätt, deltagande i val och valbarhet, rätt att förvärva fast egendom, näringsrätt och fullgörande av värnplikt. Självstyrelselagens formulering av de åländska sarrättigheterna genomför de förpliktelser som Ålandsöverenskommelsen ställer på Finland:⁸¹

”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

⁷⁸ För närvarande fungerar Britt Lundberg, ledamot i landskapsregeringen, som denna representant.

⁷⁹ Regionkommittén yttrar sig i förhållande till kommissionen (och ibland även i förhållande till Europaparlamentet) om nya förslag som medför lokala eller regionala konsekvenser, såsom ekonomisk och social sammanhållning, transeuropeiska infrastrukturnät, folkhälsa, utbildning och kultur, sysselsättning, sociala frågor, miljö, yrkesutbildning och transporter. Se www.cor.eu.int/sv/presentation/Role.htm.

⁸⁰ För närvarande fungerar Andreas Backfolk som specialrådgivare.

⁸¹ Ålands Lagsamling 1984. Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 1984, s. 731. Det bör påpekas att befrielsen av ålänningarna från fullgörande av värnplikt ingick redan i 1920 års självstyrelselag.

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.

Sägda 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.”

Det bör dock noteras att befrielse från värnplikten ingick redan i 1920 års självstyrelselag, medan hembygdsrätten och näringsrätten är institut som skapades genom 1951 års självstyrelselag. Alla de särrättigheter som ålänningarna i dagens läge har är således inte formulerade genom Ålandsöverenskommelsen. Självstyrelselagen har alltså dels kompletterats med sådana särrättigheter och särlösningar som den ursprungliga Ålandsöverenskommelsen inte omfattade⁸² samtidigt som en hel del ändringar vidtagna med avseende på vissa dimensioner hos Ålandsöverenskommelsen företagits efter godkännande av självstyrelseorganen,⁸³ dvs. av ålänningarna själva.

Det faktum att landskapet Åland har särrättigheter och att man i princip kan göra distinktioner mellan dem som har hembygdsrätt och dem som inte har hembygdsrätt betyder inte att man inom alla områden för åländskt samhälle och samhällsliv diskriminerar sådana som inte har hembygdsrätt. De skillnader mellan olika kategorier av individer som uppfattas som åländska särrättigheter är etablerade i folkrättsliga och

⁸² Skapandet av hembygdsrättsinstitutet genom 1951 års självstyrelselag som en förutsättning för utövning av de egentliga särrättigheterna och skapandet av ålänningarnas egna näringsrätt genom 1951 års självstyrelselag.

⁸³ Avskaffandet av grundskatten och andra landskapsskatter redan på 1920-talet genom beslut av den åländska lagstiftaren, avskaffandet av rösträttsbegränsningen i kommunalval efter EG-medlemskapet år 1995 och ändrandet av jordförvärvssystemet från återköp till ett system med förhandstillstånd till jordförvärv år 1975.

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.⁸⁴ Det är också av denna orsak klart att hembygdsrätten och de till den kopplade sär rättigheterna kommer att kontinuerligt dra till sig en viss uppmärksamhet. Hembygdsrättsinstitutets roll som en särskild medborgarrätt kunde däremot bli föremål för diskussion mot bakgrunden av att medborgarrätten inte mera existerar som ett sådant statsförfattningsrättsligt huvudbegrepp som vid tillämpning av grundlagens grundrättigheter eller internationella mänskliga rättigheter bestämmer 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 begränsning av rösträtten vid lagtingsval till innehavare av hembygdsrätt, utan rätten till deltagande kan egentligen anses gennomsyra hela självstyrelsesystemet. Redan självstyrelselagen av år 1920 förverkligade detta, men rösträttsbegränsningen genom Ålandsöverenskommelsen och garantilagen befäste den åländska autonomi på ett sätt som är unikt i jämförelse med de flesta andra autonomierna. Den ”närhet” som existerar mellan en ledamot av lagtinget och det blygsamma antalet ålänningar som en ledamot representerar vittnar om ett mycket fördelaktigt representationsförhållande inom utövningen av den lagstiftande makten inom landskapets lagstiftningsbehörighet, i synnerhet om man jämför med representationsförhållandet inom ramen för Europeiska unionen.⁸⁵ Det politiska deltagande som har sin utgångspunkt i Ålandsöverenskommelsen är emellertid inte begränsad till lagtingsval, utan omfattar även de åländska kommunerna, vilka utgör en del av den internationellt erkända självstyrelsen samtidigt som de ger uttryck för den i grundlagen garanterade kommunala självstyrelsen.

Lagtinget framstår som den åländska självstyrelsens kärna. Lagtinget representerar den del av landskapet Ålands befolkning som har hembygdsrätt 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 avräknings-

⁸⁴ I detta sammanhang är det värt att notera den skrivning som regeringen införde i RP 142/1995, s. 2 f., om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna, som syftade till att i överenskommelsen införa en bestämmelse om likabehandling i de nordiska länderna av medborgare i de övriga nordiska länderna: ”Enligt självstyrelselagen (7 § 2 mom.) kan endast en finsk medborgare beviljas åländsk hembygdsrätt. Denna rätt är en förutsättning för bl.a. förvärv av fast egendom på Åland och för deltagande i lagtingsval. De föreslagna ändringarna i Helsingforsavtalet innebär inte, att andra nordiska länders medborgare skulle ha samma rättigheter på Åland som personer som innehar åländsk hembygdsrätt.”

⁸⁵ Representationsförhållandet (mandat per antalet röstberättigade) på Åland är 1/797 röstberättigade medborgare med hembygdsrätt, i Finland 1/25600 röstberättigade medborgare och i Europeiska unionen ca 1/540000 EU-medborgare.

beloppet och möjligheterna till tilläggsfinansiering på ett mycket tillfredsställande sätt garanterar självstyrelsens ekonomiska bas.⁸⁶ Inom det självstyrelseekonomiska området bör man dessutom ta i betraktande det faktum att lagtinget har behörighet inom området för kommunalbeskattning.⁸⁷

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.

6. Åländsk representation i riksdagen (med uppgifter om ett förslag till representation i Europaparlamentet)

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 riksdagsmandatet 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 företrä-

⁸⁶ Det verkar i stöd av utredningar som gjorts att det skatte- och pensionsuttag från Åland som sker i stöd av riksförfattningar återbördas genom det i självstyrelselagen upprättade ekonomiska avräkningssystemet (0,45 % av statsbokslutets slutsumma minskat med statslån) så att Åland för tillfället får en aning mera i överföringar från riket än vad Åland "betalar" till statskassan. Se Suksi 2005, s. 153.

⁸⁷ Om man tar som utgångspunkt en medianinkomsttagares förvärvsinkomster under ett skatteår så kan man konstatera att lagtinget i stöd av sin lagstiftningsbehörighet med avseende på kommunal­skatt (landskapsskatt och extra landskapsskatt har ännu aldrig påförts) har möjlighet att påverka en persons beskattning i relativt stor utsträckning, möjligen upp till 60 % av den totala uppburna skatten. Den åländska skattebehörigheten inom kommunalbeskattningens område är således på inget sätt obetydlig.

dare 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 uppräknig 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.⁸⁸

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 valsysteem 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 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 valsysteem 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 lokala valmansföreningar med stöd av bestämmelser om valmansföreningar i rikets vallag.

⁸⁸ Enmansvalkretsen skapades genom en ändring (FFS 898/1947) av lagen angående riksdagsmannaval (FFS 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.

Det bör noteras att även den åländska riksdagsledamoten representerar medborgare, inte personer som besitter hembygdsrätt på Åland eller landskapet Åland som ett offentlighetsligt 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 heller i landskapets tjänst. Inom detta sammanhang är det relevant att beakta förbudet mot det imperativa mandatet i GL 29 §, som förbjuder en riksdagsledamot att ta emot instruktioner från utomstående och således som bör inverka begränsande i förhållandet mellan den åländska riksdagsledamoten och de åländska landskapsmyndigheterna.

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. Europaparlamentsval har dock en för Åland intressant dimension, nämligen kravet på ett åländskt mandat i Europaparlamentet. Ålands landskapsregering har i en framställning till lagtinget om lagmotion till riksdagen angående åländsk representation i Europaparlamentet (Lr. framst. 15/2005/2006) konstaterat att när ett land blir medlem i Europeiska unionen (EU) överförs en stor del av landets nationella beslutsbefogenhet till unionen. ”Som kompensation för denna maktöverföring har medlemsstaterna representanter i unionens olika organ för att kunna påverka utvecklingen av unionen och för att tillvarata medlemsstatens intressen. EU är uppbyggt med medlemsstaten som grundläggande enhet och är inte anpassat till att tillvarata lagstiftande regioners intressen. Även för en lagstiftande region innebär medlemskapet en maktöverföring, i vissa fall inte bara till unionen utan även till den nationella centralmakten. Trots det har regionerna inte på EU-nivå kompensats med representation inom de olika organen utan deras ställning har förblivit en fråga som skall lösas internt inom de aktuella medlemsstaterna. För landskapets del har medlemskapet i EU inte bara inneburit en maktöverföring till unionen utan även en förskjutning av behörigheten gentemot riket. Som kompensation för förlusten av bestämmanderätt har landskapet upprepade gånger framställt krav på mer direkta kanaler för kommunikation med unionens institutioner. De mest angelägna kraven gäller representation i Europaparlamentet (...).”⁸⁹. ”Eftersom det verkar svårt att förhandla fram en ytterligare plats för Finland bör en

⁸⁹ Framställningen föreslår därtill talerätt inför Europeiska gemenskapens domstol (EG-domstolen) och deltagande i den subsidiaritetskontroll som kanske införs om EU:s grundlagsfördrag någon gång i framtiden träder i kraft.

av landets platser reserveras för en representant för landskapet. I självstyrelselagens 68 § anges att landskapet utgör en valkrets vid riksdagsman-
naval och vid val av republikens president. För övrigt finns reglerna för
dessa val i rikets vallag (FFS 714/1998). I första hand bör rikets vallag
ändras så att landskapet utgör en egen valkrets vid Europaparlamentsval
samt att regler för hur val till Europaparlamentet förrättas i landskapet
införs. Dessutom bör Europaparlamentsval läggas till listan i 68 § själv-
styrelselagen över val där landskapet utgör en valkrets.” Argumentet att
landskapet förlorat lagstiftningsmakt vid EU-inträde är relevant, men ett
särmandat för Åland inom ramen för den finländska kvoten om 14 Euro-
parlamentariker är politiskt svårt.⁹⁰ Det man alltså föreslår är en re-
glering av problematiken genom nationella beslut.

7. Finlands internationella förpliktelser och Åland

Enligt SjL 27 § 3 punkten hör ärenden som rör förhållandet till utländska
makter till rikets lagstiftningsbehörighet, dock med beaktande av stad-
gandena i självstyrelselagens 9 kapitel om internationella fördrag. Land-
skapet Åland har i stöd av dessa bestämmelser inte behörighet att till
exempel ingå statsfördrag, utan statsfördrag ingås alltid av republikens
president och godkänns samt införlivas i den inhemska rättsordningen i
många fall genom riksdagen.⁹¹ I självstyrelselagens 9 kapitel ingår ändå
vissa bestämmelser om landskapets medverkan vid ingående av fördrag
med utländska makter. Landskapsstyrelsen kan enligt SjL 58 § hos behö-
rig myndighet göra framställning om förhandlingar om fördrag med
främmande makt. Landskapsstyrelsen skall också underrättas om för-

⁹⁰ Såsom landskapsregeringens framställning nämner finns det dock exempel i nutid och i histo-
rien på medlemsstater som tillämpar en valkretsindelning som garanterar regioner eller minoritets-
grupper representation i Europaparlamentet: ”I Belgien har den tyskspråkiga gemenskapen, som även
har lagstiftningskompetens på vissa områden, tilldelats en av landets platser i parlamentet. Befolk-
ningsmässigt är den tyskspråkiga gemenskapen i Belgien proportionellt sett endast är obetydligt
större än Åland (0,6 % av befolkningen bodde år 2000 i gemenskapen). Ett annat exempel är Dan-
mark som överlät ett av sina mandat i Europaparlamentet åt det självstyrda Grönland, som sedermera
utträdde ur EU.”

⁹¹ Se även Interpretation of the Statute of the Memel Territory, the Permanent Court of Interna-
tional 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 jord-
bruksprodukter från Memel jämfört med produkter från det övriga Litauen. Till följd av de direkta
utrikeskontakterna avsattes presidenten i det autonoma området 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, guver-
nören, att avsätta regeringsorganets president. Enligt domstolen var syftet med Memels internationellt
etablerade ställning att genom decentralisering säkerställa en omfattande möjlighet 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.

handlingar 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.

Enligt 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. Helsingforsavtalets mekanism enligt artikel 63 och bindande beslut i Nordiska ministerrådet innebär egentligen en viss avvikelse från denna statsförfattningsrättsliga princip.⁹²

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. Helsingforsavtalet och ändringar till det har godkänts av riksdagen år 1962, 1971, 1975, 1984 och 1995 (varav ändringen år 1984 godkändes i den ordning som dåvarande riksdagsordningens 69 § föreskrev),⁹³ medan de statsförfattningsrättsligt sett uppenbarligen mindre betydelsefulla ändringarna till avtalet år 1986 och 1992 godkändes av republikens president i och med att de inte behövde föreläggas riksdagen. Riksdagens godkännande krävs likaså för uppsägning av en sådan förpliktelse.⁹⁴

Helsingforsavtalet och ändringar till det har skilt införlivats i den finska rättsordningen genom förordning (FFS 451/1962, 476/1971, 687/1975, 36/1984, 93/1986, 36/1992, 905/1993), medan ändringen år 1995 införlivades i den finska rättsordningen genom en vanlig lag (FFS 1763/1995) och förordning (FFS 1764/1995). Därtill har de inomstatliga konsekven-

⁹² Se även RP 188/1983, där det konstateras att de ändringar som de självstyrande områdenas införlivande i Helsingforsavtalets artikel 63 innebär inte inverkar på "den konstitutionella bindande verkan av statsfördrag som ingås genom ministerrådets beslut eller som undertecknas på sedvanligt sätt, ej heller på förfarandet för godkännande enligt självstyrelselagen för Åland (670/51)" (författarens kursivering).

⁹³ Regeringen anförde följande som motiv för erforderligheten av riksdagens samtycke och för den kvalificerade ordningen: "Överenskommelsen om ändring av Helsingforsavtalet stärker ytterligare Färöarnas och Ålands deltagande i Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets arbete och gör det möjligt även för Grönland att delta däri i framtiden. Regeringen anser ändringen vara av sådan betydelse för hela det nordiska samarbetet, att den finner det erforderligt att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelse. Med stöd av vad ovan anförts och i enlighet med 69 § 2 mom. riksdagsordningen föreslås (...). Överenskommelsen godkändes av riksdagen i enlighet med det godkända förfarings sättet. Det förblir dock något oklart i stöd av riksdagens protokoll om man godkänt ändringen genom enkel majoritet eller genom kvalificerad majoritet av 2/3. Eftersom den lag om ändring av 1 och 2 §§ lagen om Nordiska rådets Finlands delegation godkändes i grundlagsstiftningsordning (RO 67 § och RO 69.1 §) och dessutom som brädslande och då antagandet av lagen och godkännandet av den internationella förpliktelsen sakligt sett och förfarandemässigt nästan sammanfaller, finns det en möjlighet att ändringen till Helsingforsavtalet godkändes i kvalificerad ordning. Beredningsmaterialet och riksdagens protokoll är dock något otydliga på denna punkt.

⁹⁴ 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.

serna av Helsingforsavtalet reglerats genom lagen om Finlands delegation i Nordiska rådet (FFS 170/1960), en lag antagen i grundlagsstiftningsordning med två tredjedelars majoritet främst av den orsaken att riksdagen fått i uppdrag att utse delegationens medlemmar.⁹⁵ Det bör märkas att SjL 59 §, som förutsätter bifall av det åländska lagtinget, gäller uttryckligen det inomstatliga ikraftträdandet av internationella fördrag för landskapets del, inte godkännande av sådana⁹⁶ eller uppsägning av en internationell förpliktelse och att bestämmelser om landskapets medverkan vid ingående av fördrag ingår i SjL 58 § (se ovan). I intet fall av ovannämnd införlivning av Helsingforsavtalet eller dess ändringar i den finska rättsordningen har bifall på förhand getts från åländskt håll, sannolikt i de flesta fallen av den orsaken att de inte berör Åland,⁹⁷ men de ändringar till Helsingforsavtalet som företogs år 1983 för att förstärka de självstyrande områdenas ställning och som Finland godkände 1984 borde kanske ha föranlett ett samtyckesförfarande.

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 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 överlåts till lagtinget ett tiotal framställningar om bifall. En betydande del av bifallen gäller fördrag om undvikande av dubbelbeskattning och om social trygg-

⁹⁵ Se lagen om Finlands delegation i Nordiska rådet (FFS 170/1960), som enligt ingressen är antagen i den ordning som förutvarande riksdagsordningens 67 § föreskriver, dvs. i grundlagsstiftningsordning. I denna lag meddelas om bestämmelser om val av riksdagens representanter i Finlands delegation, om att dessa tillsammans med Ålands delegation bildar Finlands delegation i Nordiska rådet, om att regeringens och landskapsregeringens representanter inte har rösträtt i delegationen, om val av delegationens arbetsutskott, om handhavandet av delegationens sekretariatsuppgifter vid riksdagens kansli och om den berättelse över Nordiska rådets verksamhet som delegationen årligen skall avge till riksdagen. Se även RP 129/1959, stora utskottets betänkande 2/1960 och utrikesutskottets betänkande 11/1983 samt Saraviita 1973, s. 222, fotnot 155. Helsingforsavtalets förhållande till den finska statsförfattningen har inte ännu prövats av grundlagsutskottet.

⁹⁶ 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 att eftersom 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 lagförslaget klargör denna avfattning tydligare att stadgandets syftemål är "att reglera landskapets medverkan, ej vid fördragens avslutande, utan i fråga om desamma internrättsliga 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.

⁹⁷ Det är givetvis möjligt att sådant bifall getts efter införlivningen (se nedan).

het. 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.⁹⁸

De beslut som Nordiska ministerrådet fattar i stöd av Helsingforsavtalets artikel 63 är bindande för de särskilda länderna, men de skall enligt fördragsrummet erhålla folkrepresentationens godkännande om landets författning det kräver,⁹⁹ vilket i varje förekommande fall av nordisk överenskommelse föranleder i Finland en prövning mot bakgrunden av GL 94 § till den delen som det är fråga om godkännande av den nordiska förpliktelsen och en skild prövning mot bakgrunden av GL 95 § till den delen det är fråga om inomstatligt ikraftsättande av överenskommelsen.¹⁰⁰ Därtill förutsätter fördragsrummets 2 moment att besluten av Nordiska ministerrådet är bindande för Åland i den mån landskapet ansluter sig till beslutet i enlighet med självstyrelseordningen, något som landskapet använt sig av. De hänvisningar till ”författning” och ”självstyrelseordningen” som Helsingforsavtalet innehåller leder dock i Finland och för Ålands del till ett relativt mångfacetterat och även komplicerat förfarande. Med begreppet ”ansluter” torde nämligen här i inomstatligt sammanhang avses ett löfte om ett sådant bifallsbeslut som lagtinget kan ge i stöd av Sjl 59 § i den mån lagstiftningsåtgärder blir aktuella.¹⁰¹

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 földeffekten. 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

⁹⁸ Se t.ex. lag (FFS 849/1979) och förordning (FFS 850/1979) angående bringande i kraft av överenskommelsen med Sverige om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Finland och Sverige (Fördr.S. 59/1979), till vars införlivande Ålands landsting för sin del givit sitt bifall. Se även Republikens presidents förordning om ikraftträdande av avtalet om ändring av överenskommelsen med Sverige om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Finland och Sverige (FFS 1555/2001, Fördr.S. 93/2001). 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. Detta har hänt t.ex. i anslutning till ikraftträdandet av det sistnämnda avtalet om automatspel på passagerarfartyg. Se Ålands lagtings beslut om ikraftträdande av avtalet om ändringar av överenskommelsen med Sverige om automatspel på passagerarfartyg i reguljär trafik mellan Finland och Sverige (ÅFS 30/2002).

⁹⁹ Såsom det framgår ur utrikesutskottets betänkande 9/1971, s. 1, är beslut i en fråga som enligt något lands statsförfattning förutsätter godkännande från folkrepresentationens sida ”likväl inte bindande för detta land innan folkrepresentationen godkänt beslutet”.

¹⁰⁰ Detta förhållande illustreras mot bakgrunden av den tidigare statsförfattningsrättsliga lagstiftningen och självstyrelselagstiftningen i RP 188/1983, s. 4.

¹⁰¹ Förhållandet kommenteras i RP 188/1983, s. 4, på följande sätt: ”Situationen i fråga om verkställigheten av en sådan överenskommelse på Åland blir dock klarare om landskapet förenar sig om ministerrådets beslut.”

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 om det 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.¹⁰² Det var i själva verket mer eller mindre denna förhandlingsstrategi som tillämpades vid Finlands anslutning till EU/EG, men i en något mera utbyggd form innefattande ett särskilt protokoll. Med begreppet ”ansluter” i Helsingforsavtalets artikel 63(2) torde man uppnå ett förhandslöfte om ett bifallsbeslut av lagtinget i den mån lagstiftningsåtgärder blir aktuella, varigenom man således kan undvika territoriella undantagsklausuler i de nordiska överenskommelserna.¹⁰³

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.¹⁰⁴ 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

¹⁰² Palmgren 1995, s. 28.

¹⁰³ Förhållandet kommenteras i RP 188/1983, s. 4, på följande sätt: ”Situationen i fråga om verkställigheten av en sådan överenskommelse på Åland blir dock klarare om landskapet förenar sig om ministerrådets beslut.”

¹⁰⁴ Enligt RP 188/1983, s. 2, gjordes ändringarna till Helsingforsavtalet år 1983 så ”att Danmarks och Finlands grundlagar eller annan lagstiftning som berör Färöarnas, Grönlands eller Ålands självstyrelse inte behöver ändras”. Av detta kan man möjligen sluta sig till att längre gående ändringar i Helsingforsavtalet med tanke på förbättrandet av de självstyrande områdenas ställning hade kanske krävt ändringar i den finska statsförfattningen och självstyrelselagstiftningen.

gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.¹⁰⁵

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 författning¹⁰⁶ genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.¹⁰⁷ Lagtingets bifall till ett internationellt fördrag innebär inte att lagtinget fråntas 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.¹⁰⁸ 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 fråntas vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörigheten inom det berörda området”.¹⁰⁹

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ De vanligaste fallen då fördragsbestämmelser står i strid med självstyrelselagen gäller lagens språkbestämmelser.

¹⁰⁸ RP 73/1990, s. 96.

¹⁰⁹ 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 skäligt 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. Se även Jyränki 2000, s. 33, med kritiska synpunkter.

Det är förståeligt 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 avvikelse från självstyrelselagen genom att underlätta behandlingen i riksdagen. Kravet på 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.¹¹⁰ 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.¹¹¹ I praktiken har emellertid alla fördrag genomgått behandlingen 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 värvat om sin andel i fördragsmakten.

Såsom ovan konstaterades, överlämnar presidenten årligen ett tiotal framställningar i vilka presidenten anhåller om lagtingets bifall till ett internationellt fördrag.¹¹² Avtalen har hittills ofta innehållit regler för

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² Se Ålands lagtings hemsida om information om Åland och internationella avtal, <http://www.lagtinget.aland.fi/eusv.html>

undvikande av dubbelbeskattning eller överenskommelser om social trygghet.

8. Åland och internationella ärenden

Åland kan på ovan beskrivet sätt i stöd av SjL 27 § 4 punkten sägas sakna behörighet inom området för förhållanden till utländska makter.¹¹³ Regeringen konstaterade i sin proposition till riksdagen om godkännande av överenskommelsen om ändring av Helsingforsavtalet år 1983 att Ålands självstyrelse inte omfattar ”handläggande av utrikesärenden och innefattar sålunda inte möjligheter att upprätta förbindelser med andra stater eller internationella organisationer såsom Helsingforsavtalet förutsätter”.¹¹⁴ Åland kan inte själv ingå fördrag och ikläda sig folkrättsliga förpliktelser, utan den behörigheten är förbehållen riket, och eftersom det enligt SjL 30 § av lagstiftningsbehörighet följer förvaltningsbehörighet, är även alla utrikeskontakter med främmande makter som utgångspunkt förbehållna riket. Trots detta har man genom normer eller genom praktiska kontakter kunnat utveckla en utrikesdimension för Ålands del som antyder något om vilka möjligheter Åland har att agera själv med avseende på internationella ärenden.

Helsingforsavtalet eller samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige innehåller särskilda bestämmelser som ger landskapet Åland en formell roll i internationellt samarbete och som erkänner, utan att göra Åland till ett folkrättssubjekt, ett självstyrande områdes behov att vara representerat på den internationella nivån. Enligt Helsingforsavtalets artikel 44 samarbetar bl.a. Ålands folkrepresentation, dvs. lagtinget, och Ålands landskapsstyrelse i den samverkan som avtalet avser. I stöd av avtalets artikel 47 väljer Ålands lagting två medlemmar¹¹⁵ och två suppleanter till Nordiska rådet, vartill landskapsregeringen utser bland sina medlemmar ett lämpligt antal medlemmar.¹¹⁶ Både det lagstiftande och det verkställande organet är således representerade i Nordiska rådet. Representationen sker genom en egen åländsk delegation, och de ovannämnda åländska representanterna (vilka

¹¹³ Om möjligheten (eller omöjligheten) för landskapet Åland att utöva talerätt inför internationella dömande organ och andra internationella organisationer, se Spiliopoulou Åkermark 1998, ss. 257-279 och i synnerhet s. 275, där författaren framför den åsikten att Åland är ett (”flexibelt” definierat) folkrättssubjekt utan att vara en självständig stat och att landskapet Åland därför borde ha rätt och möjlighet att delta i internationellt samarbete.

¹¹⁴ RP 188/1983, s. 3. Regeringen konstaterade också att ”[m]edlemskap i en internationell organisation är alltid knutet till en stat såsom en självständig och suverän enhet. Undantag utgörs endast av specialorganisationer med inskränkt medlemskap för andra än stater och rådgivande organisationer. Av denna anledning har man inte ansett sig kunna ge självstyrelseområdena en med de suveräna staterna likställd ställning i det Nordiska rådet.”

¹¹⁵ Ålands delegation i Nordiska rådet består år 2006 av Ragnar Erlandsson med Dennis Jansson som suppleant och Raija-Liisa Eklöw med Anders Eriksson som suppleant.

¹¹⁶ De av landskapsregeringen utsedda ledamöterna är i själva verket hela landskapsregeringen, dvs. lantrådet Roger Nordlund och vicelantrådet Lasse Wiklöf samt medlemmarna Camilla Gunell, Runar Karlsson, Harriet Lindeman, Britt Lundberg och Jörgen Strand.

benämns ”Ålands delegation”) ingår enligt artikel 48 i Finlands delegation.¹¹⁷ Landskapsregeringens representanter har inte rösträtt i Nordiska rådet trots att landskapsregeringen har rätt att väcka förslag i rådet. Därtill får landskapsregeringen i stöd av Helsingforsavtalets artikel 60 delta i Nordiska ministerrådets arbete.

I detta nordiska sammanhang är det inte heller onaturligt att Ålands landskapsregering från tid till annan upprätthåller kontakter med Sveriges regering genom ministerbesök.¹¹⁸ Det kan anses att man här rör sig inom området för i SjL 27 § 4 punkten avsedda förhållanden till utländska makter, där förvaltningsbehörigheten hör till riket, men den finska regeringen har veterligen inte protesterat mot dylika, uppenbarligen mera inofficiella överläggningar och informationsmöten med regeringsmedlemmar i Sverige som inte lett till internationella förpliktelser och åtaganden för Ålands eller Finlands del på det sätt som SjL 9 kapitel avser. Landskapsregeringen upprätthåller även ett officiellt informationskontor i Stockholm, det s.k. Ålandskontoret, som kan erbjuda hjälp i Sverige bl.a. med information om Ålands självstyrelse och om Åland och EU samt med kontakter med politiker och tjänstemän på Åland.¹¹⁹ Den finska regeringen verkar inte heller ha protesterat mot detta, utan finska myndigheter har veterligen samarbetat med Ålandskontoret i Sverige t.ex. kring arrangemangen av ett seminarium i Stockholm.

Ovan i avsnitt 4 om Ålands ställning i EU påpekades att en åländsk representant enligt SjL 59e § skall ingå i EG:s regionkommitté. Däremot har ingen åländsk representant inkluderats i Finlands delegation till CLRAE (Europarådets *Congress of Local and Regional Authorities*), dvs. det forum för europeiska myndigheter på lokal och regional nivå som upprättats i stöd av Europarådets stadga.¹²⁰ Landskapet Åland har således ingen institutionell kontakt med den andra betydande europeiska internationella organisationen.

Utöver det nordiska samarbetet och delaktigheten i EU:s regionkommitté har Åland olika mera inofficiella kontakter med ”utlandet”. Åland deltar i CALRE (*Conférence des assemblées législatives régionales d’Europe*), som är en återkommande konferens för talmännen i de lagstiftande delstats- och regionala parlamenten i Europeiska unionen.¹²¹ CAL-

¹¹⁷ Enligt RP 188/1983 till ändringar i Helsingforsavtalet utgör medlemmarna i självstyrelseområdenas folkrepresentationer och styrelserepresentanterna dock ”en självständig delegation från vart och ett område och utgör en del av vederbörande lands delegation”.

¹¹⁸ Bl.a. har Sveriges utrikesminister, finansminister och samhällsbyggnadsminister besökt Åland för att överlägga med landskapsregeringen.

¹¹⁹ Ett motsvarande informationskontor upprätthålls av landskapsregeringen även i Helsingfors.

¹²⁰ Se www.coe.int/T/Congress/default_en.asp

¹²¹ CALRE består av parlamenten i de spanska autonoma gemenskaperna; de italienska regionala råden; församlingarna för de belgiska regionerna och gemenskaperna; parlamenten i både de österrikiska och de tyska förbundsländerna; Ålands autonoma parlament (Finland); de regionala församlingarna i Azorererna och Madeira (Portugal); och församlingarna i Skottland, Wales och Nord-Irland (Förenade kungariket). På grund av den lagstiftande makt dessa regioner har ansvarar de för genomförandet av de relevanta europeiska rättsakterna i den egna regionala lagstiftningen. Trots detta har de sub-nationella lagstiftande organen inte någon stark ställning i det europeiska integrationsarbetet, och intresseorganisationen CALRE önskar befrämja just dessa regioners ställning i EU. CALRE omfattar

RE är inte en internationell organisation och har inte folkrättssubjektivitet, varmed konferensen inte kommer in på området för förhållandet till utländska makter på det sätt som Sjl 27 § 4 punkten avser, och det samarbete som idkas inom ramen för CALRE leder inte heller till uppkomsten av sådana internationella förpliktelser som avses i självstyrelselagens 9 kapitel. Därtill bör det observeras att CALRE inte är ett organ inom EU, varmed CALRE-samarbetet faller utanför självstyrelselagens 9a kapitel angående ärenden som gäller Europeiska unionen. I stället kan CALRE uppfattas som en påtryckningsorganisation i förhållande till EU. Åland deltar också i den Parlamentariska Östersjökonferensen, som koordineras av Nordiska rådet och som försöker främja den parlamentariska dialogen i Östersjöregionen och påverka regeringarna i utvecklingen av Östersjö-samarbetet.¹²² Den parlamentariska Östersjökonferensen är inte en internationell organisation och har inte folkrättssubjektivitet, varmed konferensen inte kommer in på området för förhållandet till utländska makter på det sätt som Sjl 27 § 4 punkten avser. Det samarbete som idkas inom ramen för den parlamentariska Östersjökonferensen leder inte heller till uppkomsten av sådana internationella förpliktelser som avses i självstyrelselagens 9 kapitel.

Denna genomgång av Ålands förhållande till internationella ärenden visar att Åland även i avsaknad av lagstiftningsbehörighet (och förvaltningsbehörighet) inom området för förhållanden till utländska makter förmått skapa en viss ”utrikesprofil”, vilken i fråga om Ålands deltagande i Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets verksamhet skett genom aktiva åtgärder från rikets sida i form av godkännandet av de relevanta bestämmelserna i Helsingforsavtalet. Utöver de i detta och i avsnitt 4 nämnda kontakter med andra länder eller internationella organisationer har Åland profilerat sig internationellt genom olika informationsmöten och konfliktlösningsseminarier. De har framhållit Ålandsmodellen som ett möjligt lösningsätt vid etniska och territoriella konflikter.

74 regioner i 8 länder. Tillsammans representerar dessa regioner över 200 miljoner invånare. CALRE:s organisation består å ena sidan av plenarsammanträden, som består av talmän för alla parlament som deltar i konferensen, och å andra sidan av en ständig kommitté med åtta talmän från regionala parlament: en per land med representanter för en eller flera regioner i CALRE. Ordförandeskapet i CALRE (både för plenarsammanträdena och den ständiga kommittén) lämnas över från land till land varje år. Se www.calre.be/index.html om närmare information angående CALRE.

¹²² Den parlamentariska Östersjökonferensen möts en gång per år. Till konferensen inbjuds elva nationella parlament, elva regionala parlament, däribland Ålands lagting, och fem internationella organisationer. Dessutom är ett stort antal frivilligorganisationer inbjudna. Konferensen behandlar viktiga problemställningar i Östersjöområdet, som miljöfrågor och sjösäkerhet, och bidrar till ett ökat informationsutbyte mellan Östersjöländerna. Samarbetet är också ett viktigt instrument för ett närmare samarbete med Ryssland. För närmare information angående den parlamentariska Östersjökonferensen, se www.riksdagen.se/debatt/200405/forslag/NR1/NR100010.ASP

9. Den åländska förvaltningsbehörigheten

Eftersom det av förekomsten av lagstiftningsbehörighet följer förvaltningsbehörighet, sker förverkligandet av landskapslagstiftningen av landskapsförvaltningen, i första hand av de egentliga förvaltningsmyndigheterna.¹²³ 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 polisiära 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.¹²⁴

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 t.ex. 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, inklusive bestämmelserna om domstolsväsendet, men det är möjligt att genom landskapslag reglera rättsskyddsspörsmål särskilt inom det preventiva rättsskyddets område. Vad gäller ändringssökande överklagas besluten av landskapsregeringen och dess allmänna förvaltning på laglighetsgrunder hos högsta förvaltningsdomstolen, medan beslut av friståen-

¹²³ Eftersom kontakter med främmande makter enligt SjL 27 § 4 punkten hör till rikets lagstiftningsbehörighet, kan landskapsmyndigheterna egentligen formellt sett anses sakna möjligheter att upprätthålla självständiga utrikeskontakter.

¹²⁴ 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 fungerat.

de landskapsmyndigheter och kommuner överklagas på laglighets- och ändamålsenlighetsgrund hos Ålands förvaltningsdomstol, som är en allmän förvaltningsdomstol inom rikets domstolsväsende och som administrativt är förenad med Ålands tingsrätt.¹²⁵

10. Lagstiftningskontroll

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 behörigheten, inklusive restkategorin. I ett tidigare skede av Finlands statsförfattningshistoria, 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 spörsmål 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 postverkensheten 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 uppräknings eller en enumeration av vardera lagstiftarens behörighetsområde så att de åtminstone i princip är separerade från varandra. Hur

¹²⁵ När det gäller civil- och straffrättsliga mål anhängiggörs de vid Ålands tingsrätt, som är en allmän domstol inom rikets domstolsväsende. Vid ändringssökande överklagas tingsrättens dom vid Åbo hovrätt och, vid behov, vid högsta domstolen.

tolkningen av de två behörighetsområdenas inbördes förhållande skall ske 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.¹²⁶ 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.” 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,¹²⁷ 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

¹²⁶ 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 spelandet, som försiggår inom landskapets område. Tillståndet kan även ses som ett konkludent godkännande av såväl marknadsföring av spelen som deltagande i spelen 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 gällande 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 Penningautomatförening på ett sätt som klargör att upprätthållandet av behörighetsgränsen mellan landskapet och riket även sker genom domar i enskilda mål. Se HD 2005:27.

¹²⁷ HDu 29.8.2001/1625 (HD 2001:79).

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 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, 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 självsty-

relselagen en närapå formell jämställdhet i förhållande till grundlagen i stället för materiellt oberoende för självstyrelselagen. 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”.¹²⁸

Riksdagens grundlagsutskott vidhåller alltså sin rätt med stöd av GL 74 § att tolka i riksdagen behandlade lagförslags förhållande till självstyrelselagen.¹²⁹ Sådan tolkning har ägt rum framför allt med avseende på införlivandet av internationella förpliktelser, i varje fall till den del som införlivandet har förutsatt lagstiftningsåtgärder. 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.

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, 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 för-

¹²⁸ 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.”

¹²⁹ 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 oberoende rättskipningsorgan”. Uttalandet har sitt ursprung i de förslag till uttalanden som grundlagsutskottet lade fram i GrUB 7/2002.

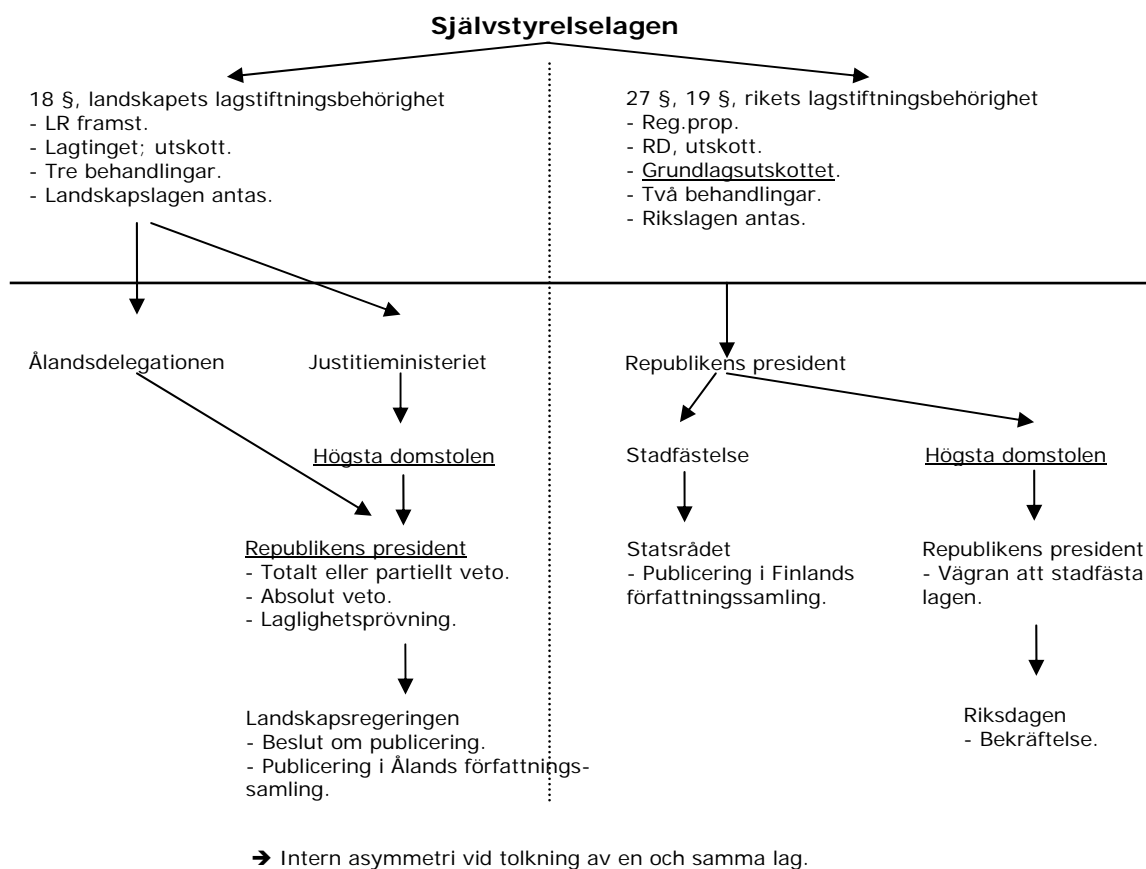
nyad behandling i riksdagen av en sådan rikslag borde stor betydelse fästas vid högsta domstolens utlåtande till presidenten. Lagsystematiska skäl med utgångspunkt i självstyrelselagen gör det åtminstone i viss mån klart att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en rikslags 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 tingsrätt. 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.¹³⁰

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 4 nedan).

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 understrukit de asymmetriska dragen hos autonomiarrangemanget.

¹³⁰ I riksdagens svar (RSv 246/2002) i anslutning till ändringar till självstyrelselagen som riksdagen godkände år 2002 ingår ett uttalande i vilket riksdagen förutsätter att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende övervakningsorgan. Den utredningsman som fick i uppdrag att utreda frågan har dock stannat för att rekommendera att det etablerade och klanderfritt fungerande systemet inte ändras med hänvisning av teoretiska hotbilder som härstammar ur rätten till rättvis rättegång, trots att han lämnar öppna några alternativ för det fall att riksdagen ändå väljer att gå in för en förändring av det gällande systemet. Se Jääskinen 2006, s. 56.



Figur 4: Självstyrelselagens behörighetsfördelning och de två lagstiftnings-processerna.

11. Avslutning

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 offentlig 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 sär rättigheter 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.

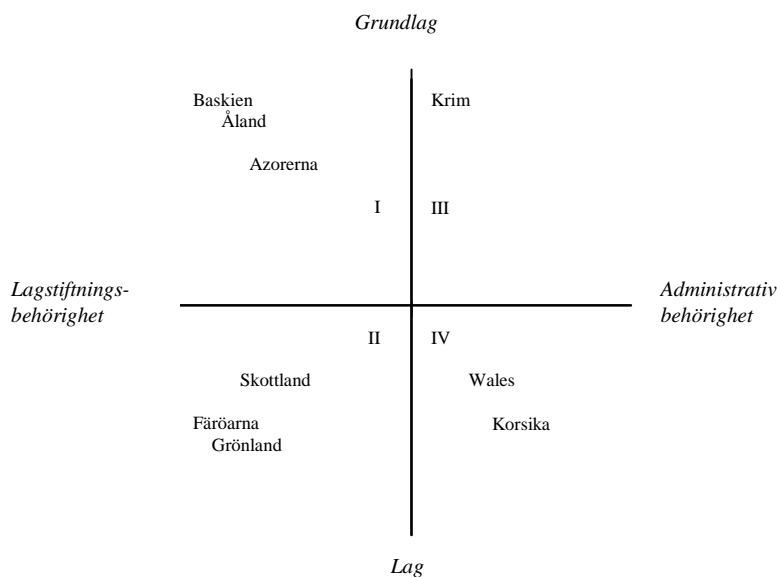
Det är inte möjligt att i normer reglera alla detaljer som berör denna helhet, utan vissa omständigheter är åtminstone i detta skede ännu något

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.

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”.¹³¹ Inomstatligt har 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 europeiska specialområdenas positioner i förhållande till två dimensioner, regleringsbakgrundens normativa nivå och maktbefogenheternas lagstiftande natur, kan sammanfattas på följande sätt (se nedan, figur 5):

¹³¹ RP 73/1919, s. 2. Propositionen är daterad i Helsingfors den 30 januari 1920.



Figur 5: Olika autonomipositioner.

På basis av denna sammanställning¹³² 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 specifikt 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.

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

¹³² 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.

har den högsta nivån av välstånd. Självstyrelsen har också framförts som en förklaring till den högre nivån av hälsa som anses råda på landskapet Åland i jämförelse med riket.

Litteraturförteckning:

- Jyränki, Antero, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet/Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000. Helsingfors: Justitieministeriet, 2000.
- Jääskinen, Niilo, EU:s behörighet och Åland – utredningsman Niilo Jääskinen's utredning. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003. Helsingfors: Statsrådets kansli, 2003.
- Jääskinen, Niilo, Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriet, publikation 2006:2. Helsingfors, Justitieministeriet, 2006.
- Palmgren, Stig, 'Landskapet Ålands lagstiftning', ss. 22–32 i Nordisk Administrativt Tidskrift, 1/1995.
- 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).
- Saraviita, Ilkka, Kansainvälisen järjestyksen perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1973.
- Spiliopoulou Åkermark, Athanasia, 'The Åland Islands in International Law and Cooperation: The Legal Capacity of an Autonomous Region', pp. 257–279 in Lauri Hannikainen & Frank Horn, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*. The Hague: Kluwer Law International, 1998.
- Suksi, Markku, Finlands statsrätt – en sammanställning av material och tolkningar med utgångspunkt i Finlands grundlag. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter, 2002.
- Suksi, Markku, Ålands konstitution – en sammanställning av material och tolkningar med utgångspunkt i självstyrelselag för Åland. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2005.
- Tiihonen, Paula, Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, vol. 208. Tampere: Tampereen yliopisto, 1986.
- Översyn av självstyrelselagen för Åland. Betänkande av Ålandsgruppen 1998/1999. Justitieministeriet/Lagberedningsavdelningens publikationer 3/1999. Helsingfors: Justitieministeriet, 1999.

