

# EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland

Anna-Lena Sjölund





Anna-Lena Sjölund har en politices magister i folk-  
rätt från Åbo Akademi och en magisterexamen i juridik  
(LL.M) från New York University. Hon arbetade under  
flera år vid Ålands fredsinstitut och skrev bland annat en  
rapport om Ålandsprotokollet och EG-rättens icke-dis-  
krimineringsprincip. Under en kortare tid arbetade hon  
även vid Ålands lagting. Sedan ett antal år tillbaka bor  
hon i Stockholm och arbetar på Regeringskansliet.

## EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland

Anna-Lena Sjölund

Rapport från Ålands fredsinstitut  
Report from the Åland Islands Peace Institute  
Nr 1–2016

ISSN 1797-1845 (Tryckt)  
ISSN 1797-1853 (Online)  
ISBN 978-952-5265-81-1 (Tryckt)  
ISBN 978-952-5265-82-8 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut  
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland  
Tel. +358 18 15570, fax +358 18 21026  
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan laddas ner från [www.peace.ax](http://www.peace.ax)

© Anna-Lena Sjölund, 2016

Tryckt i Mariehamn, Finland av Ålands fredsinstitut 2016

## Förord

Rapportserien från Ålands fredsinstitut syftar till att utifrån olika perspektiv och utgångspunkter beskriva och analysera komponenterna i landskapets rättsliga och politiska särställning samt att studera konsekvenserna av detta i praktisk politik inom och utanför Åland.

Något som brukar betonas som en framgångsfaktor hos det s.k. ”Ålands-exemplet”, dvs kombinationen av självstyrelse, minoritetsskydd samt demilitarisering och neutralisering, är dess flexibilitet över tid och förmåga att anpassa sig till förändrade omständigheter. De garantier som Nationernas Förbund gav Åland 1921 implementerades genom garantilagen, vilken knappt 30 år senare var mogen att vidareutvecklas till 1951 års självstyrelselag. Efter ytterligare 40 år reviderades självstyrelselagen åter, till 1991 års självstyrelselag. Detta vara bara några år innan Åland, efter en separat, rådgivande folkomröstning med efterföljande beslut i lagtinget, gick med i den europeiska gemenskapen (EG) 1995 tillsammans med Finland. De klagörande ändringar som medlemskapet föranledde med avseende på behörighetsfördelningen, trädde i kraft 2004.

Då 100 år snart förflutit sedan Ålands självstyrelse instiftades, står Åland idag inför en ny självstyrelselagsrevision. Medlemskapet i EU har, trots bekräftandet av Ålands folkrättsliga ställning i det s.k. Ålandsprotokollet, lett till vad Anna-Lena Sjölund i denna rapport kallar ett ”läckage av behörighet” till EU, bl.a. av den orsaken att EU ofta bara godkänner en statlig myndighet som rapporterande myndighet till unionen. Då Ålandskommittén nu står i beråd att ge förslag till en ny självstyrelselag för landskapet utgör Sjölunds utredande rapport ett betydande bidrag i den komplexa djungel av rättsakter och -aktörer som Åland har att navigera mellan. Denna djungel är ett system som omfattar lagstiftning och implementering på tre nivåer: den supranationella, den nationella och den åländska. Här aktualiseras ännu en av Ålandsexemplet framgångsfaktorer, nämligen rollen hos de olika instanser som genom sitt arbete har utvecklat självstyrelsen inom ramen för den övergripande institutionella design som självstyrelsen har, nämligen dess lagting, Ålandsdelegationen, samt den särskilda roll som högsta domstolen respektive republikens president spelar i sammanhanget.

Slutligen tacklar Sjölund i sin diskussion om flernivåstyret den svåra frågan om hur behörighetsfördelningen i självstyrelselagen ska tolkas i förhållandet till en tredje lagstiftningsmakt, nämligen Europeiska unionen.

I denna rapport presenteras en koncis och tankeväckande analys av självstyrelsens utveckling och utmaningar i en tid av ökad integration och samverkan såväl inom som mellan länder, regioner och internationella organisationer.

Mariehamn i november 2015

*Kjell-Åke Nordquist*  
*Tf. direktör, Ålands fredsinstitut*

## Abstrakt

Finlands och Ålands EU-anslutning innebär att både riket och landskapet har gett upp en del av sin lagstiftningsbehörighet till förmån för EU. Samtidigt konstaterades vid anslutningen till EU att EU-medlemskapet inte skulle komma att innebära någon förändring av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland. De faktiska förhållandena har dock visat sig vara mer komplexa än så och EU-medlemskapet har vid ett flertal tillfällen väckt frågan om hur behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet ska tolkas när det handlar om implementering av EU-rätten.

Högsta domstolen har tydligt slagit fast att EU-medlemskapet inte påverkar kompetensfördelningen mellan riket och landskapet samtidigt som domstolen efterlyst tydligare regler gällande kompetensfördelningen mellan riket och Åland i EU-ärenden. Självstyrelselagen innehåller idag bestämmelser om hur EU-rätten ska implementeras i de fall det råder oklarhet. Grundprincipen i tolkningen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i EU-lagstiftningsfrågor är att det är det rättsområde som huvudsakligen berörs som ska vara avgörande. Berör lagstiftningsområdet exempelvis i huvudsak landskapets behörighetsområde är det utifrån detta rättsområde som behörighetsfördelningen ska tolkas. De mer komplexa tolkningsfrågorna har uppstått när det har handlat om huruvida EU-lagstiftningen blivit korrekt implementerad eller inte. Trots att det i sådana fall har handlat om ett område som hör till Ålands behörighet har Högsta domstolen ansett att en inkorrekt implementering som innebär en uppenbar konflikt med EU-rätten och därmed även påverkar förhållandet till utländska makter medför att Åland överskridit sin behörighet. Högsta domstolen tolkar även behörighetsfördelningen utifrån de krav som EU-rätten ställer på medlemsstaterna och har i vissa fall varit tvungen att frångå behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen för att EU-rätten ska kunna respekteras. Utmaningen i den pågående översynen av självstyrelselagen är att tillförsäkra en gynnsam utveckling av självstyret samtidigt som Finlands folkrättsliga ansvar inte sätts ur spel.

Jag vill rikta ett särskilt tack till Ålands jubileumsfond utan vars stöd denna rapport inte hade varit möjlig. Jag vill också särskilt tacka Petra Granholm, Sia Spiliopoulou Åkermark och Kjell-Åke Nordquist vid Ålands fredsinstitut som på olika sätt har bidragit till att denna rapport kunde sammanställas. Ålands lagting och landskapsregeringen har varit behjälpliga med material och annan information.

## Abstract

When Finland and Åland joined the EU they both gave up elements of their own legislative competences in favour of the EU. At the same time it was concluded that the EU-membership would not change the division of competences between Åland and Finland. In reality, the issue has proven to be more complex and EU-membership has on several occasions raised the question as to how the division of competences between Åland and Finland should be interpreted when it comes to implementation of EU law. The Supreme Court of Finland has clearly established that EU-membership does not affect the division of competences between Åland and Finland, while at the same time the Court has requested clearer rules concerning the division of competences between Åland and Finland in EU matters. The Autonomy Act today contains provisions on how EU law must be implemented in cases where there are uncertainties. The fundamental principle is that the division of competences between Åland and Finland in matters of EU law is to be interpreted based on the area of national law that is primarily affected by the EU law in question. In cases where the competence of Åland is primarily affected, that area of competence should form the basis for how the division of competences should be interpreted. More complex questions of interpretation have arisen concerning the implementation of EU law. Even where such cases have concerned an Åland competence, the Supreme Court has ruled that where incorrect implementation leads to an obvious conflict with EU law and therefore also affects the foreign relations power, then Åland must be deemed to have exceeded its area of competence. The Supreme Court also interprets the division of competences based on criteria established in EU law, and the Court has in some cases been forced to deviate from the division of competences according to the Autonomy Act in order to respect EU law. The challenge in the current review of the Autonomy Act is to ensure an advantageous development of the Åland autonomy while ensuring respect for Finland's responsibility under international law.

## Innehåll

<b>Introduktion</b> .....	7
<b>Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland enligt SjL</b> .....	8
<b>Ikraftträdande av internationella förpliktelser i landskapet</b> .....	9
<b>Ålandsprotokollet</b> .....	10
<b>EU:s behörighet</b> .....	12
EU:s och medlemsstaternas behörighet .....	12
EU och autonoma regioner .....	13
EU och Åland .....	14
<b>EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt SjL</b> .....	15
Motivering till klargörandebestämmelser i kapitel 9a .....	15
Genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen enligt 59 b § .....	17
<b>Lagstiftningskontroll av behörighetsfördelningen</b> .....	19
Lagstiftningskontroll enligt 19 § .....	19
Lagstiftningskontroll och förenlighet med internationella fördrag .....	20
<b>Behörighetsfördelningen Åland-Finland och implementering av EU-rätten</b> .....	22
Lagstiftningskontrollen sedan EU-inträdet utifrån vissa principer .....	22
Lagstiftningskontroll utifrån det rättsområde som i huvudsak berörs .....	23
Lagstiftningskontroll utifrån korrekt implementering av EU-rätten .....	25
Lagstiftningskontroll utifrån de krav som EU-direktiv ställer på medlemsstater .....	29
Lagstiftningskontroll av förenlighet med internationella fördrag .....	33
<b>Översyn av behörighetsfördelningen mellan riket och Åland</b> .....	35
<b>Sammanfattande konklusioner</b> .....	37



## Introduktion

Finland inklusive Åland anslöt sig till Europeiska gemenskapen (EG)<sup>1</sup> 1995 och det konstaterades då att medlemskapet inte skulle komma att innebära någon förändring av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland. Enligt behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt 17–18 §§ och 27 § självstyrelselagen för Åland (hädanefter ”SjL”) har landskapet och riket exklusiv lagstiftningsbehörighet inom sina respektive områden. Detta betyder att riket inte kan överta ett lagstiftningsområde som hör till landskapet och att landskapet inte kan ta över rikets behörighet. Under vissa förutsättningar kan dock riket föra över lagstiftningsbehörighet till landskapet.

Då Finland och Åland gick med i EU 1995 gav både riket och landskapet upp en del av sin lagstiftningsbehörighet till förmån för EU. Det råder därför ingen tvekan om att Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § SjL begränsats till förmån för EU i och med EU-medlemskapet. Däremot har EU-medlemskapet väckt frågan om hur behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet ska tolkas när det handlar om implementering av EU-rätten.<sup>2</sup> Debatten har stundvis gått het, åtminstone i landskapet, gällande vad som anses vara ett läckage av SjL på grund av EU-medlemskapet. Eftersom EU riktar sig endast till medlemsstater som rättssubjekt och inte till medlemsstaters underenheter är det medlemsstaternas skyldighet att se till att EU-rätten efterföljs. Det är därför ytterst rikets ansvar gentemot EU att se till att EU-rätten implementeras och respekteras.

1. Fortsättningsvis kommer för enkelhetens skull förkortningen EU för Europeiska unionen att användas.
2. Fortsättningsvis kommer för enkelhetens skull termen EU-rätten att genomgående att användas.

Högsta domstolen (hädanefter ”HD”) som spelar en avgörande roll i att tolka behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet, har tydligt slagit fast att EU-medlemskapet inte påverkar kompetensfördelningen mellan riket och landskapet.<sup>3</sup> HD har dock samtidigt efterlyst tydligare regler gällande kompetensfördelningen mellan riket och Åland i EU-ärenden och klargjort att i brist på sådana klargörande regler bör SjL ”tolkas så att lagstiftningskompetensen åvilar riket i de fall där den EG-rättsliga normen riktar sig till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ som utesluter parallella lösningar”.<sup>4</sup> Detta eftersom riket ansvarar för förhållandet till utländska makter enligt 27 § 4 pkt SjL.

År 2004 trädde de efterlysta klargörande reglerna gällande ärenden om EU i kraft i och med ändring i SjL (FFS 68/2004). Enligt 59 b § 2 mom. SjL är riket behörigt att vidta en åtgärd i de fall då endast en åtgärd får vidtas i en medlemsstat trots att landskapet är behörigt på området. Beslutet ska fattas i samråd med landskapet. I de fall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna inte är överens om vilka åtgärder som bör vidtas kan en rekommendation begäras av Ålandsdelegationen.

Om EU-rätten kräver att endast en förvaltningsmyndighet utses, utser riket den myndigheten enligt SjL 59 b § 3 mom. även i de fall då landskapet har behörighet på området. När denna myndighet fattar beslut inom områden som annars skulle ha hört till landskapets behörighetsområde ska beslutet fattas i enlighet med landskapsregeringens ståndpunkt.

Det finns idag ingen övergripande genomgång av hur dessa bestämmelser har tillämpats. Vilken effekt har dessa bestämmelser haft i praktiken på behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet och har EU-medlemskapet påverkat tolkningen av behörighetsfördelning-

3. Hösta domstolens utlåtande 27.3.1995.
4. Hösta domstolens utlåtande 28.8.1998.

en? Har t.ex. EU-medlemskapet inneburit en inskränkt lagstiftningsbehörighet för Ålands del och till förmån för riket?

Syftet med denna rapport är att kartlägga, beskriva och analysera om och i så fall på vilket sätt EU-medlemskapet har inneburit en inskränkning i landskapets lagstiftningsbehörighet. Rapporten beskriver behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt SjäL och den tolkning Ålandsdelegationen och HD har gjort av denna.<sup>5</sup> Rapporten behandlar ett urval av fall som granskats av Ålandsdelegationen och HD under åren 2004 till och med 2009 med utgångspunkt i relevant lagstiftning och dess förarbeten.

5. Eftersom Presidenten i samtliga fall som tas upp i denna rapport har följt den tolkning HD har gjort kommer Presidentens tolkning av behörighetsfördelningen inte att tas upp.

## Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland enligt SjäL

Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland regleras i 4 och 5 kap. SjäL. Enligt 17–18 §§ och 27 § SjäL i dessa kapitel har landskapet och riket exklusiv lagstiftningsbehörighet inom sina respektive områden. Detta betyder att riket inte kan överta ett lagstiftningsområde som hör till landskapet eller tvärtom. I motsats till många andra autonoma regioner finns det ingen möjlighet för riket och landskapet att ha delad behörighet. Riket kan därför inte gå in och lagstifta på ett område som hör till landskapets behörighetsområde trots att landskapet inte har vidtagit de lagstiftningsåtgärder som EU kräver på området.

Till landskapets behörighet hör främst områden som regleras av offentlig rätt i motsats till det privaträttsliga området. Enligt 18 § SjäL har landskapet lagstiftningsbehörighet gällande lagtingets organisation och uppgifter, landskapets tjänstemän, kommunindelning, jord- och skogsbruk, jakt och fiske, postväsendet etc. Vissa bestämmelser hänvisar till en viss inskränkning i lagstiftningsbehörigheten. Som exempel kan nämnas landskapets lagstiftningsbehörighet gällande allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkten vilka gäller rikets behörighet gällande skjutvapen, försvarsväsendet och explosiva ämnen. Till rikets behörighet hör sådant som grundlagsstiftning, statsmyndigheters organisation, förhållande till utländska makter, utrikeshandel, äktenskap och familjeförhållanden, straffrätt och medborgarskap samt utlänningslagstiftning. Inom vissa områden så som folkbokföring, fartygsregister, bank- och kreditväsendet kan lagstiftningsbehörigheten helt eller delvis föras över från riket till landskapet genom lag (29 §).

Vid tidpunkten för skrivandet av denna rapport pågår ett arbete med att reformera SjäL.



Bland annat kommer behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet att ses över. Nuvarande system med uttömmande behörighetsförteckningar för riket och landskapet har sina nackdelar. Bland annat anser en av Ålands lagting tillsatt parlamentarisk kommitté under ledning av Gunnar Jansson (hädanefter kallad Janssonkommittén) att förteckningarna är alltför detaljerade och inte särskilt transparenta samt att det är svårt att sätta sig in i systemet.<sup>6</sup> Janssonkommittén anser att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket istället bör utgå från endast en behörighetsförteckning som räknar upp rikets behörighet. Återstående behörigheter, utöver de som landskapet redan har, skulle enligt förslaget kunna överföras till landskapet.<sup>7</sup> Denna princip omnämns som residualprincipen. Förslaget att följa residualprincipen har dock inte fått positiv respons från en av justitieministeriet tillsatt parlamentarisk arbetsgrupp ledd av Alec Aalto (hädanefter kallad Aaltokommittén). Enligt Aaltokommitténs betänkande är residualprincipen inte nödvändigtvis bättre än enumerationsprincipen som innebär att behörighetsområdena för riket respektive landskapet räknas upp i två listor så som fallet är i nuvarande SjL. Gruppen anser bl.a. att två listor är tydligare än en. Detta eftersom en lista minskar transparensen och kan orsaka svårigheter i att få en klar bild av hur lagstiftningsbehörigheten är fördelad.<sup>8</sup> En utförligare beskrivning av översynen av SjL kommer ges senare i denna rapport.

6. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2, s. 17.
7. Ibid, s. 18.
8. Justitieministeriets betänkande och utlåtande 4/2013, Alec Aalto, s. 57.

## Ikraftträdande av internationella förpliktelser i landskapet

**I**kraftträdandet i landskapet av internationella förpliktelser som Finland förbinder sig till regleras i 59 § SjL. Då Finland ingår ett internationellt fördrag som innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighet ska lagtingets samtycke inhämtas innan fördraget till denna del kan träda i kraft i landskapet. I det fallet att en bestämmelse i fördraget står i strid med SjL krävs två tredjedels majoritet i lagtinget samt att riksdagen sätter lagen i kraft enligt grundlagen.<sup>9</sup> Landskapets befogenhet gällande internationella förpliktelser enligt 59 § brukar kallas för en ”negativ traktatkompetens” då landskapet inte har rätt att själv ingå internationella fördrag utan endast en passiv rätt att säga nej till fördragets ikraftträdande på Åland.

Bestämmelsen i 59 § har ansetts problematisk då den inte ger ett effektivt skydd i fall där Finland har godkänt EU-förpliktelser som innebär att befogenheter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet delegeras till unionen. Det har därför ansetts vara befogat att överväga en ändring av 59 § SjL för sådana situationer där EU:s befogenheter utvidgas inom områden där landskapet är behörigt. Detta i syfte att trygga effektiviteten hos de krav på lagtingets bifall som föreskrivs för att skydda landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt Jääskinen skulle ett sådant ändringsförslag uteslutande gälla skyldighet att inhämta landskapets bifall gällande Finlands internationella förpliktelser till den del förpliktelserna innebär att landskapets behörighet enligt SjL överförs till internationella organ.<sup>10</sup> Senare antogs ändringar i 59b § i

9. 59 § 1 och 2 mom. SjL.
10. Jääskinen, Niilo. EU:s behörighet och Åland. Utredningsman Niilo Jääskinen's utredning. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003. Helsingfors, 2003, s. 4.

SjL. Frågan är om den lagstiftningsändring som vidtogs innebar ett komplett skydd för eventuell behörighetsöverföring till EU utan landskapets samtycke, eller om bestämmelsen genom att kodifiera den praxis som utvecklats har befast överföring av behörighet till förmån för riket?

## Ålandsprotokollet

Den 22 februari 1994 antog EU:s ministerråd och Finland de specialarrangemang som hade utarbetats för Ålands del. Ålands lagting gav sitt bifall enligt 59 § SjL till specialarrangemanget den 2 december samma år. I och med detta hade Åland säkerställt en rad undantag från EU-rätten som möjliggjorde Ålands anslutning till EU i samband med att Finland anslöt sig. Undantagen finns nedtecknade i det s.k. Ålandsprotokollet som är en del av Finlands anslutningsfördrag till EU. Detta innebär att Ålandsprotokollet utgör en del av EU:s primärrätt och därmed endast kan ändras eller upphävas om alla medlemsstater samtycker. Eftersom det nya reformfördraget, Lissabonfördraget, utgör ett tillägg till nuvarande fördrag kommer Ålandsprotokollets ställning som en del av primärrätten fortsättningsvis att gälla.<sup>11</sup> Det faktum att Ålandsprotokollet utgör en del av primärrätten innebär även att sekundärrättsliga normer som står i konflikt med Ålandsprotokollet skulle kunna ifrågasättas av Finland i EU-domstolen. Då EU-rätten är komplex kan det finnas risk för att EU-domstolen inte beaktar Ålandsprotokollet. Om domstolen i ett sådant fall inte tog i beaktande Ålandsprotokollets särställning kunde Finland och Åland försättas i en prekär situation där valet stod mellan skyldigheten att implementera EU-rätten eller skyldigheten att respektera Ålands folkrättsliga särställning.<sup>12</sup>

Artikel 1 i Ålandsprotokollet lyder:

Med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten skall de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfatta Åland med följande undantag:

11. Artikel 299, som hänvisar till Ålandsprotokollet, har spjälkts upp och getts en ny numrering.
12. Rainer Hofman, "Conclusions" i *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*. Hannikainen and Hornd eds. 1997, s. 293.

Artikel 1

Bestämmelserna i Romfördraget skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller

- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter,
- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland.

I preambeln till protokollet framgår att EU erkänner den särställning som Åland har enligt folkrätten. Det är klart att detta täcker självstyrelsens och nationalitetsskyddets sedvanerättsliga status. Däremot har det varit föremål för olika tolkning om detta erkännande även inkluderar ett erkännande av Ålands demilitariserade och neutraliserade status eller om den enbart gäller Ålands särställning enligt Nationernas förbunds beslut.<sup>13</sup>

13. För en närmare diskussion om detta se Ove Bring, Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar. Utgiven av Ålands landskapsstyrelse, Mariehamn 2002 s. 70; Claudio Scarpulla, The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland. A survey of the status of an autonomous region in the throes of European integration. Meddelande från Ålands högskola nr 10, Mariehamn 1999, s. 85 f.; Niklas Fagerlund. "The Special Status of the Åland islands" I *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*. Hannikainen and Horn eds. 1997, s. 227 f. Vissa författare hävdar att referensen i plural till Ålands status enligt folkrätten skulle gälla både den NF-baserade autonomin såväl som demilitariseringen och neutralisering. Andra däremot anser att de särbestämmelser som ingår i Ålandsprotokollet inte har något att göra

EU accepterade de restriktioner som låg till grund för jordförvärvsrätten och näringsrätten den 1 januari 1994.<sup>14</sup> Ytterligare restriktioner kommer därmed inte att accepteras av EU. Denna s.k. "stand still" eller stoppklausul har ibland tolkats som en inskränkning i den framtida utvecklingen av självstyrelsen på Åland.<sup>15</sup> Stoppklausulen har redan fått konsekvenser för den åländska lagstiftningen. År 1996 föreslog landskapsregeringen ändringar i näringsrättslagstiftningen vilka bl.a. skulle ha inneburit att etablering inom jordbruk och fiske hade krävt näringsrättstillstånd.<sup>16</sup> Enligt 1957-års lag, vilken var i kraft när Åland anslöt sig till EU, undantas jordbruk och fiske från inskränkningarna i näringsrätten och den föreslagna ändringen innebar därför en skärpning av näringsrätten. Som en direkt följd av stoppklausulen förhindrade Republikens President bestämmel-

---

med demilitariseringen och neutraliseringen av Åland och att dessa därmed inte täcks av preambeln. Finland hävdade under förhandlingarna att eftersom Ålandsprotokollet endast avgör frågor som är kopplade till självstyrelsen bör protokollets preambel även enbart kopplas till självstyrelsefrågor. Riksdagens utrikesutskott har dock framhållit att preambeln verka innefatta mer än enbart Nationernas förbunds beslut. Se Fagerlund s. 228. Kommissionen erkände Ålands internationella status redan under förhandlingsskedet. Se Commission of the European Communities, 1992. *The Challenge of Enlargement*. Commission Opinion of Finland's Application for Membership. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/92, 4 November 1992.

14. Det är intressant att notera att en liknande bestämmelse ingick i EES-fördraget men utan att inkludera en s.k. "stand still"-klausul. Istället stadgade artikel 126 i EES-fördraget att "the provisions of this Agreement shall not preclude the application of the provisions in force at any given time on the Åland Islands.." Se Fagerlund s. 206.
15. Bring, s. 71.
16. Landskapsstyrelsen lagframställning nr. 40/1993-94.

sen från att träda i kraft.<sup>17</sup> Detta diskuteras närmare i ett senare kapitel.

Förutom inskränkningar i näringsrätten och jordförvärvsrätten på icke-diskriminerande grund stadgar artikel 3 i Ålandsprotokollet även att Finland har en skyldighet att se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland. Artikel 3 är en allmän klausul och är inte kopplad till ett visst område. Ansvaret vilar på Finland att se till att denna artikel respekteras. Detta betyder dock inte att Åland inte har skyldighet att respektera artikel 3. Enligt EU-rätten är alla offentliga myndigheter skyldiga att försäkra att EU-rätten förverkligas oberoende av hierarkin inom förvaltningen.<sup>18</sup> Principen om likabehandling och icke-diskriminering är viktig bl.a. för att tillförsäkra att de fria rörligheterna respekteras. På så sätt kan artikel 3 i Ålandsprotokollet komma att omfatta många olika lagstiftningsområden som både kan höra till rikets och landskapets lagstiftningsområde.

17. Högsta domstolens utlåtande 13.10.1994 och Republikens presidents beslut 21.10.1994.

18. Brottmål mot Kolpinghuis Nijmegen BV, mål 80/86, para. 12. Federal Republic of Germany v. Commission of the European Communities, case-8/88. para. 13.

## EU:s behörighet

### *EU:s och medlemsstaternas behörighet*

På en abstrakt nivå kan man säga att EU har behörighet av olika grad på de flesta områden som faller inom landskapets behörighet. Beslut fattade på EU-nivå får med andra ord konsekvenser även för den interna rättsordningen på Åland. På vilket sätt och hur långtgående konsekvenserna är kan vara svårt att förutsäga utan konkreta fall, då EU:s behörighet inte är huggen i sten utan i många fall befinner sig i en gråzon.

I vissa fall har EU exklusiv behörighet som t.ex. inom fiskeripolitiken medan EU inom andra områden har en tunnare behörighet och endast är begränsad till harmoniseringsåtgärder. Detta gäller t.ex. byggnads- och planväsendet.<sup>19</sup> EU:s kompetens för förverkligandet av de fyra friheterna, d.v.s. fri rörlighet för människor, kapital, varor och tjänster samt gemensam handelspolitik, konkurrensrätt, gemensam jordbrukspolitik och fiskeripolitik etc. anses höra till EU:s viktigare kompetensområden. I vissa av dessa områden har EU exklusiv kompetens medan EU inom andra områden delar kompetens med medlemsstaterna.<sup>20</sup>

De områden som helt och hållet omfattas av EU:s exklusiva behörighet innebär att medlemsstaterna är förbjudna från att anta nationella regler på området. Till dessa områden hör den gemensamma handelspolitiken, bevarandet av fiskeresurser samt den monetära politiken. Dessutom har man ofta ansett att åtgärder på den inre marknaden som är nödvändiga för den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital, gemenskapens interna trafik-

19. Jääskinen, 2003, s. 15.

20. Se avdelning I, artikel 2 i Konsoliderad version av fördraget om europeiska unionens funktionssätt på följande länk: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2010/083/01&from=SV>

politik, konkurrensbegränsningar samt den gemensamma jordbrukspolitiken ingår i en slags gråzon mellan den exklusiva och den delade behörigheten.<sup>21</sup>

Den delade behörigheten mellan EU och medlemsstaterna omfattar områden där unionens behörighet inte utesluter medlemsstaternas behörighet. Om EU utövar sin behörighet inom detta område och om unionens reglering kan anses vara uttömmande, kan detta i princip leda till att medlemsstaternas motsvarande behörighet åsidosätts fullständigt.<sup>22</sup> Om EU däremot har valt att endast uppställa minimikrav på området kan medlemsstaterna vidta åtgärder inom sitt behörighetsområde. Denna kompetens har en tillåtande effekt som innebär att så länge EU inte har reglerat området kan reglerna antas av nationella lagstiftare. Både den exklusiva och den delade behörigheten kan innebära att medlemsstaterna förpliktas till att anta en rättsnorm med ett visst innehåll.<sup>23</sup>

Unionen har även en kompletterande behörighet vilket innebär att medlemsstaterna behåller sin behörighet på området och EU endast kompletterar medlemsstaternas politik. Inom detta område kan EU aldrig åsidosätta medlemsstaternas behörighet fullständigt såsom vid den delade behörigheten.<sup>24</sup>

Denna rapport behandlar i huvudsak EU-direktiv som ställer krav på att medlemsstaterna införlivar direktivets bestämmelser genom nationell lagstiftning. EU-direktiv har ingen direkt effekt utan träder i kraft först när medlemsstater införlivat direktivet i den interna rättsordningen. Medlemsstater har därför möjlighet att utforma

bestämmelserna så att det överensstämmer med den interna rättsordningen. Så länge direktivets bestämmelser respekteras har med andra ord medlemsstaterna relativt fria tyglar att utforma de inhemska bestämmelserna. Medlemsstaterna kan även i vissa fall införa mer långtgående bestämmelser än de som direktivet ställer. Rapporten kommer inte att behandla ytterligare de olika typerna av behörighet mellan EU och medlemsstaterna utan endast se till faktiska omständigheter som har uppstått när EU-direktiv har implementerats i landskapet.

### *EU och autonoma regioner*

I flera medlemsstater utövas den lagstiftande makten vid sidan av de statliga lagstiftningsorganen även av regionala enheter inom en stat. Detta är fallet i till exempel Spaniens autonoma regioner, i Tysklands ”länder” och i Belgiens delstater. Trots detta tar EU inte hänsyn till medlemsstaternas interna uppdelning av lagstiftningskompetensen utan ser endast till medlemsstaterna. Detta har EU-domstolen även slagit fast i ett fall som gällde huruvida Vallonien i Belgien hade rätt att väcka talan i en fråga gällande EU-rätten. Domstolen underströk att det endast är det antal stater med vilka gemenskapen ingåtts som kan anses utgöra medlemsstater och därmed är det enbart medlemsstaternas regeringar som omfattas av rätten att väcka talan. Domstolen ansåg att begreppet medlemsstat inte kan anses omfatta regeringar för regioner eller autonoma gemenskaper oavsett omfattningen av den behörighet som de tilldelats. Att tillåta motsatsen skulle innebära att den institutionella jämvikt som föreskrivs i fördragen mellan medlemsstaterna skulle skadas.<sup>25</sup>

Det faktum att EU endast ser till medlemsstaterna som rättssubjekt har ansetts leda till att de självstyrande regionernas behörighet undermineras i förhållande till EU och men även i

21. Suksi, Markku, Ålands konstitution, 2005, s.194.

22. Jääskinen, 2003, s. 17.

23. Suksi, 2005, s. 194.

24. Jääskinen, 2003, s. 17.

25. Région wallonne mot Europeiska kommissionen, C-95/97.

förhållande till medlemsstaternas centralmakt. I och med att den lagstiftningsbehörighet som har förts över till unionen från de självstyrda regionerna inte kompenseras genom att regionerna får inflytande i beslutsfattande på EU-nivå, innebär detta också att medlemsstaternas regeringar får utökad makt gentemot självstyrelseorganen även om genomförandet av unionens beslut i lagstiftningen fortsätter att ingå i regionernas lagstiftningsmakt. Detta gäller även på förvaltningsplanet där EU ibland kan kräva att endast en myndighet utses per medlemsstat vilket kan innebära att självstyrelsen inskränks till förmån för centralmakten.<sup>26</sup>

En viktig aspekt i att tillförsäkra att regioners lagstiftningsmakt bibehålls så intakt som möjligt är att ge regionerna en större roll i EU:s lagstiftningsprocess. Flera federala medlemsländer har därför infört författningsbestämmelser som garanterar autonoma regioners delaktighet i EU:s lagstiftningsprocess. Österrike, som är en federation bestående av nio autonoma delstater, ”länder”, har utarbetat ett sådant system. Varje delstat har ett eget rättssystem men det är starkt begränsat av den federala statens makt. Delstaterna utövar sin lagstiftningsmakt i de delar som inte är reserverade för den federala staten. Delstaternas parlament har exklusiv lagstiftningskompetens och delad lagstiftningskompetens med den federala staten. En stor del, ca två tredjedelar av delstaternas lagstiftning har sitt ursprung i EU-rätten.<sup>27</sup>

Eftersom delstaterna i Österrike har lagstiftningsbehörighet inom ett stort antal områden har det varit nödvändigt att garantera delstaternas delaktighet i lagstiftningsprocessen i EU. Delstaterna har rätt enligt Österrikes konstitution att få information och delta i EU-

relaterade frågor. Landshövdingen för de olika delstaterna har även en rätt att representera delstaten utomlands. Enligt konstitutionen måste den federala staten informera de olika delstaterna utan dröjsmål gällande alla projekt i EU som påverkar delstaternas autonomi eller som kan vara av intresse för delstaterna. Delstaterna har sedan en möjlighet att avge sin åsikt gällande ett lagstiftningsförslag från EU. Om de olika delstaterna har en gemensam ståndpunkt gällande ett EU-projekt som faller inom deras behörighet är den federala staten bunden av denna ståndpunkt i kommande förhandlingar och omröstning i EU. Den federala staten kan endast avvika från denna ståndpunkt om det finns tvingande skäl som har med utrikes- och integrationspolitik att göra. En delstat kan representera hela landet i det europeiska rådet i förhandling av projekt som berör delstaternas behörighet.

#### *EU och Åland*

Även på Åland har en stor del av lagstiftningen, uppskattningsvis 40%, ursprung i EU-rätten. Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet fastställs dock inte av EU-rätten utan av SjL. Jääskinen anser att det finns en oförutsägbart behörighetsöverföring till EU vilket innebär en urholkning av den lagstiftningsbehörighet som tillkommer landskapet enligt SjL. Detta innebär samtidigt åtminstone i någon form en överföring av makten från självstyrelsemyndigheterna till rikets myndigheter. Grundprincipen enligt Jääskinen är att EU-rätten inte i realiteten bör reglera behörighetsförhållandena eller organisationsstrukturerna för det nationella genomförandet på ett sätt som kränker principerna om regionalt och lokalt självstyre.<sup>28</sup> Även Suksi ser ett problem med att EU:s behörigheter kan vara oförutsägbara och dessutom föränderliga över tid vilket gör det svårt att ange hur EU-rätten påverkar den nationella rättsordningen, där

26. Jääskinen, 2003, s. 11 f.

27. Se Voralberg, Voralberg in Europa, [https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/regionen\\_europa/europa/europa/weitereinformation/vorarlbergineuropa/willensbildungsprozess.htm](https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/regionen_europa/europa/europa/weitereinformation/vorarlbergineuropa/willensbildungsprozess.htm), läst 23.11.2015.

28. Jääskinen, 2003, s. 19.

ibland den åländska lagstiftningsbehörigheten. Gränsdragningen mellan rikets och landskapets behörighet med stöd av SjL är däremot lättare att göra eftersom den inte är flytande på samma sätt som behörighetsgränserna mellan de nationella lagstiftarna å ena sidan och EU å andra sidan.<sup>29</sup>

Det är inte möjligt att enbart på basis av en jämförelse av bestämmelserna i SjL och EU:s 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 behörighet. Enbart en analys av praxis på området kan ge ett närmare svar på frågan om och i så fall på vilket sätt landskapets lagstiftningsbehörighet eventuellt har inskränkts till förmån för rikets behörighet. Så som kommer att framgå längre fram beaktas de facto EU-rätten i tolkningen av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket och har på så sätt kommit att påverka behörighetsfördelningen. Detta kommer att diskuteras i detalj senare i rapporten.

## EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt SjL

### *Motivering till klargörande bestämmelser i kapitel 9a*

Efter att Finland och Åland anslöt sig till EU antogs ett nytt kapitel, 9a kap. SjL, för att bland annat reglera beredning av EU-ärenden och tillämpning av EU:s gemensamma politik. I motsats till 9 kap. som gäller internationella förpliktelser generellt reglerar 9a kap specifikt ärenden som gäller Europeiska unionen. De tidigare bestämmelserna i 9a kap. äsyftade endast möjligheten för landskapet att formulera Finlands nationella ställningstagande vid tillämpningen av EU gemensamma politik på Åland.<sup>30</sup> Bestämmelserna i 9a kap var dock vaga och med tiden utvecklades ett behov av att införa förtydligande bestämmelser i SjL. De nya bestämmelserna i 59a–59b §§ klargör landskapsregeringens rätt att delta i beredning av nationella ställningstaganden samt hur beslut som har fattats i EU ska genomföras i landskapet.

De nya bestämmelserna slår fast att landskapsregeringen har rätt att delta i statsrådets beredning till beslut som fattas av EU. När EU:s beslut ska implementeras ska den behörighetsfördelning som fastslås i lag följas. Till denna huvudregel följer dock två undantag. Det ena undantaget handlar om fall där endast en åtgärd kan vidtas och både riket och landskapet har behörighet, det andra om fall där endast en förvaltningsmyndighet får utses. Detta kommer att tas upp närmare i nästa kapitel.

I syfte att beakta ändringen i 9a kap. SjL infördes ett tillägg till 27 § 4 pkt. gällande ärenden rörande Europeiska unionen. Bestämmelsen stadgar att riket har lagstiftningsbehörighet

29. Suksi, 2005, s. 194 f.

30. Se 59 b § i SjL 1991:71.

i fråga om ”förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap”. Ändringen innebär att behörighetsförhållandet mellan riket och landskapet förtydligades så att Ålands behörighet i implementeringen av EU-beslut inte ska kunna anses inskränka rikets behörighet gällande förhållande till utländska makter. Den tidigare regleringen hade endast tagit i beaktande 9 kap gällande internationella fördrag men utvidgades i och med lagändringen till att omfatta även ärenden som gäller Europeiska unionen.

Utgångspunkten i 9 a kap 59b § är att lagstiftningsbehörigheten är fördelad mellan riket och landskapet såsom är stiftat av Sjl även när beslut fattade av EU ska genomföras på nationell nivå.<sup>31</sup> Trots att detta torde framstå som en självklarhet var lagändringen nödvändig för att klargöra hur man rent praktiskt ska gå till väga när EU:s beslut ska genomföras. Förarbetena nämner särskilt att det tidigare var oklart i vilken mån riksmyndigheterna ska beakta landskapets synpunkter och hur man ska gå till väga när landskapets och rikets intressen kolliderar. Syftet med lagändringen var att ändra 9a kap i dess helhet genom att förbättra landskapets möjligheter att delta i beredningen av nationella ställningstaganden till beslut som fattas inom EU. Samtidigt föreslogs lagtekniska förbättringar som syftar till att göra tydligare skillnad mellan å ena sidan beredning av beslut som ska fattas och å andra sidan genomförande av beslut som redan har fattats inom EU. En vägledande princip för lagändringen är att landskapets inflytande i de ärenden som enligt Sjl hör till landskapets behörighet ska stärkas.<sup>32</sup> Grundlagsutskottet konstaterade att landskapets internationella behörighet har varit rätt obetydlig jämfört med till

31. Beredning av nationella ställningstaganden regleras i Sjl 9 a kap. 59a§ men kommer inte att närmare analyseras här då denna rapport främst tar syfte på genomförandet av beslut genom lagstiftningsåtgärder.
32. RP 18/2002 rd, s. 6.

exempel Grönland och Färöarna men att i och med ändringarna i 9a kapitlet utvidgas denna dimension av självstyrelsen.<sup>33</sup>

Frågan om huruvida landskapets behörighet i praktiken garanterats genom bestämmelsen kan endast besvaras genom att beakta hur behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i praktiken tillämpas. Det var den praxis som hade utvecklats som låg till grund för lagändringen i kap. 9. Lagutskottet konstaterade att lagändringen till vissa delar motsvarar den praxis som redan då följdes och att utvecklingen av landskapets påverkningsmöjligheter inte enbart styrs av lagstiftning utan även av olika praktiska åtgärder.<sup>34</sup> Regeringens proposition tar klart ställning för att utgångspunkten i Sjl är att medlemskapet i EU inte inverkar på behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Därmed fördelas även ansvaret som kan uppstå vid oriktigt genomförande eller underlåtenhet att genomföra EU-rätten enligt behörighetsfördelningen.<sup>35</sup>

Det faktum att det fanns ett behov av att understryka landskapets inflytande gällande landskapets eget behörighetsområde visar på ett erkännande för den kompetensöverföring som har skett från Åland till EU i och med EU-medlemskapet. Detta torde inte framstå som förvånande då landskapet liksom riket i och med EU-inträdet har överfört kompetens till EU och därmed är förpliktigat att genomföra beslut som har fattats av EU. Frågan om EU-medlemskapet även inneburit en behörighetsöverföring till riket är inte lika lätt att besvara. Självstyrelselagen reglerar inte förhållandet till EU utan förhållandet mellan riket och landskapet när frågan gäller genomförandet av EU:s beslut. Svaret finns därför inte per automatik i Sjl utan i EU-rätten och de krav den ställer på medlemsstater-

33. GrUB 7/2002 rd, s. 4.
34. Lagutskottets betänkande nr 17/2002–2003, s. 5.
35. RP 18/2002 rd, s. 7.



na i implementeringen av EU-rätten. Samtidigt bör inte EU-rätten i realiteten reglera behörighetsförhållandena eller organisationsstrukturerna för det nationella genomförandet på ett sätt som kränker principerna om regionalt och lokalt självstyre.<sup>36</sup>

Att behörighetsfördelningen inte alltid är okomplicerad erkänner dock även regeringen då den framhåller att 59b § är en ny bestämmelse som specifikt kommer att reglera hur EU:s beslut ska fattas nationellt. Hade inga frågetecken funnits kring behörighetsfördelningen hade knappats en liknande reglering varit nödvändig. Konklusionen är därför att det uppenbarligen fanns ett behov av att klargöra behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket för att undvika den otydlighet som hade uppstått efter EU-inträdet.

*Genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen enligt 59 b §*

Den 1 juni 2004 trädde de klargörande bestämmelserna gällande implementering av EU-rättsliga normer i kraft. Så som redan har nämnts inleds 59b § genom att fastslå att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet består:

När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av denna lag.

Landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna skall samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Om endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet enligt denna lag, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten. Beslutet skall fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade. Är land-

skapsmyndigheten och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga som avses i detta moment, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

Får medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten i något fall där både landskapet och riket har behörighet utse endast en förvaltningsmyndighet, utser riket denna myndighet. När denna myndighet fattar ett beslut som annars skulle höra till landskapets behörighet, skall beslutet fattas i enlighet med landskapsregeringens ståndpunkt.

Landskapsregeringen har rätt att stå i kontakt med Europeiska gemenskapernas kommission i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. Landskapsregeringen och statsrådet kommer närmare överens om hur statsrådet skall informeras om sådana kontakter.<sup>37</sup>

Regeringen fastställer att huvudregeln är att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket består även vid genomförandet av gemenskapsrätten. Detta är även bekräftat av första meningen i 59b §.<sup>38</sup> Regeringen konstaterar att denna princip redan existerar enligt SjL det vill säga "att medlemskapet i Europeiska Unionen och att den del av lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet som avser landskapet utövas på EU nivå, inte påverkar behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket när gemenskapsrätten genomförs på nationell nivå". Regeringen preciserar att i de fall behörighetsfördelningen inte kan följa huvudregeln för behörighetsfördelningen finns det klargörande bestämmelser i 59b § om hur behörighetsfördelningen i sådana fall ska gå till.<sup>39</sup>

Regeringen erkänner med andra ord redan i proposition att det finns risk för att huvud-

37. SjL 59 b §.

38. Begreppet "beslut" som har fattats inom gemenskapen ska förstås i vid bemärkelse och i enlighet med begreppsapparaten i 8 kap. grundlagen.

39. RP 18/2002 rd, s. 18.

36. Jääskinen, 2003, s. 5.

regeln gällande behörighetsfördelningen inte alltid kan följas och att det är nödvändigt att lagstifta om tillvägagångssättet i sådana fall. I 59b § 2 och 3 mom preciseras därför hur behörigheten mellan landskapet och riket fördelas i de fall där huvudregeln inte kan följas. Enligt bestämmelsen är landskapsmyndigheterna och riksmyndigheternas skyldiga att samråda om de åtgärder som kommer att vidtas när de är beroende av varandra.

Bestämmelsen gällande samråd avser situationer där behörigheten att genomföra gemenskapsrätten i landskapet ankommer på landskapet och i övriga delar på riket, men där landskapets och rikets åtgärder för genomförandet måste anpassas till varandra. Som exempel nämns de fall där Finland genom ett beslut på EU-nivå har tilldelats en gemensam kvot och såväl riksmyndigheten som landskapsmyndigheten ska fatta beslut om utnyttjandet av kvoten eller ska följa hur den fylls. I ett sådant fall ska myndigheterna i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.<sup>40</sup>

I det fall att gemenskapsrätten ställer krav på att endast en förvaltningsåtgärd får vidtas och det enligt SjL ankommer på landskapet respektive en riksmyndighet att verkställa en sådan åtgärd är det riksmyndigheten som har beslutanderätt i ett sådant ärende. I ett sådant fall avviker man med andra ord från huvudregeln om delad behörighet. Som grund för att göra denna avvikelse hänvisar regeringen till att det enligt gemenskapsrätten inte är möjligt att följa behörighetsfördelningen. Landskapet ska dock ges möjlighet att påverka riksmyndigheternas beslut i en sådan situation. Det finns även möjlighet att begära en rekommendation av Ålandsdelegationen om landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna inte är överens.<sup>41</sup>

I 59b § 3 mom. görs ytterligare ett undantag från huvudregeln angående behörighetsfördel-

ningen. Den situation som avses är om EU-rätten ställer krav på att endast en förvaltningsmyndighet får utses. Trots att landskapet kan ha behörighet att utse en sådan myndighet är det riket som ska utse myndigheten som blir gemensam för hela landet. Den utsedda myndigheten ska fatta beslut i enlighet med landskapets ståndpunkt när beslutet i vanliga fall skulle höra till landskapets behörighet.<sup>42</sup> Om det är juridiskt möjligt ska riksmyndigheten följa landskapsregeringens ståndpunkt. Det kan även finnas fall där en myndighet som utsetts enligt 3 mom fattar beslut i en situation där endast en åtgärd får vidtas enligt gemenskapsrätten. I sådana situationer är myndigheten skyldig att följa de bestämmelser som finns i 2 mom om att samråda med landskapet gällande den åtgärd som ska vidtas.<sup>43</sup> Syftet är att eftersträva ett samförstånd. Riksmyndigheterna har dock ingen skyldighet att uppnå samförstånd med landskapsmyndigheten för att kunna genomföra åtgärden.

Det sista, 4:e momentet i 59b § gäller rätten för landskapet att stå i kontakt med EU:s kommission i ärenden som hör till landskapets behörighet. Kontakten avser officiella, formella kontakter och gör det möjligt för utsedd landskapsmyndighet att direkt rapportera till kommissionen utan att detta ska anses vara i strid med Finlands behörighet för förhållande till utländska makter.<sup>44</sup> Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelsen bidrog tillsammans med ändringen i 27 § 4 punkten till att ge landskapet en sådan behörighet i relation till EU:s institutioner utan vilken ändringarna anses gälla främmande makter.<sup>45</sup>

Huvudregeln är med andra ord att behörighetsfördelningen så som den är fastslagen i SjL kvarstår oförändrad samtidigt som det erkänns att huvudregeln inte alltid kan följas. I sådana

40. Ibid, s. 19.

41. Ibid.

42. Ibid.

43. Ibid, s. 20.

44. Ibid, s. 20.

45. GrUB 7/2002 rd, s. 8.

fall kan man frågå den behörighetsfördelning som finns reglerad i Sjl med hjälp av de specialbestämmelser som intagits i Sjl gällande genomförandet av EU:s beslut. I de fall behörighetsfördelningen inte kan följas som en konsekvens av EU-rätten är det rikets kompetens som har företräde och Ålands behörighet som får ge vika. Starkt sammankopplat med detta är att riket har behörighet att lagstifta gällande förhållandet till utländska makter enligt Sjl 27 § 4 punkten.

Avslutningsvis kan man konstatera att bestämmelserna har gett landskapet ökade befogenheter vad gäller direkta kontakter med EU:s institutioner samtidigt som de övriga bestämmelserna kan komma att tillämpas på ett sätt som inskränker landskapets behörighet beroende på vilket krav som EU-rätten ställer. I dessa fall kan tolkningen av EU-rätten bli avgörande för hur behörighetsfördelningen bestäms. Dessa frågor kommer att utvecklas vidare senare i denna rapport när enskilda fall diskuteras.

## Lagstiftningskontroll av behörighetsfördelningen

### *Lagstiftningskontroll enligt 19 §*

För att säkerställa att lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet inte överskrids finns det en lagstadgad kontrollmekanism reglerad i 19 § Sjl. Lagstiftningskontrollen är en rättslig förutsättning för att en landskapslag ska kunna träda i kraft och med undantag för vissa budgetlagar sker denna lagstiftningskontroll alltid innan lagen kan träda i kraft.<sup>46</sup> Bestämmelsen lyder som följer:

Beslut om antagande av landskapslag skall tillställas justitieministeriet, samt Ålandsdelegationen som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president. (6/95)

Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet förordna att lagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del. (6/95)

I en landskapslag kan för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Upptagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Enligt 19 § Sjl ska beslut om antagande av en landskapslag tillställas justitieministeriet samt Ålandsdelegationen. Enligt 19 § Sjl ska beslut om antagande av en landskapslag tillställas justitieministeriet samt Ålandsdelegationen.

46. Suksi, s. 135.

Ålandsdelegationen avger ett utlåtande till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president. Om Ålandsdelegationen konstaterar att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet ska justitieministeriet inhämta ett utlåtande från högsta domstolen.

Möjligheten för presidenten att endast partiellt godkänna vissa delar av en landskapslag är motiverade av praktiska skäl och har använts främst då det varit fråga om tekniska felaktigheter som till exempel felaktig hänvisning till ett lagrum. Ett partiellt godkännande av lagen möjliggör då att den till vissa delar träder i kraft istället för att den förfaller helt och hållet.<sup>47</sup>

I praktiken har presidenten alltid följt HD:s utlåtande, även i de fall där HD och Ålandsdelegation har haft avvikande åsikter. Man kan därför säga att de organ som de facto utövar behörighetskontrollen i sista instans är HD. Till den del som en landskapslag gäller landets inre eller yttre säkerhet är det möjligt att anse att behörighetsprövningen även innehåller ett utrymme för politiska ändamålsenlighetsöverväganden. Vad gäller övriga ändamålsenlighetsöverväganden, till exempel om en landskapslag lämpar sig för de behov som råder på Åland, ansvarar lagtinget och landskapsregeringen för denna typ av överväganden inom ramen för självstyrelsen.<sup>48</sup>

Ålandsdelegationens och HD:s utlåtanden bildar en tolkningspraxis som stegvis förtydligar behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet.<sup>49</sup> Denna praxis har haft betydelse för utformning av 9a kap Sjl och det är endast genom en analys av denna praxis som det går att dra slutsatser om hur behörighetsfördelningen i ärenden som gäller EU har tillämpats i praktiken.

47. RP 73/1990, s. 46 och Suksi, 2005, s. 141.

48. Suksi 2005, s. 143.

49. Jyränki 2000, s. 47.

### *Lagstiftningskontroll och förenlighet med internationella fördrag*

Ovan har redogjorts för den lagstiftningskontroll som utövas av Ålandsdelegationen, justitieministeriet, HD och presidenten. Lagstiftningskontrollen tar specifikt fasta på den lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet som följer av Sjl, inklusive om en lag kan anses beröra rikets inre eller yttre säkerhet. Frågan huruvida lagstiftningskontrollen även ska anses omfatta de fall då en landskapslag står i strid med EU-lagstiftningen regleras med andra ord inte specifikt i Sjl. HD har generellt sett inte ansett sig ha behörighet att granska huruvida landskapslagar är förenliga med internationella förpliktelser.<sup>50</sup> De enda bestämmelserna som reglerar hur en lagstiftningsbehörighetsfråga ska lösas finns i 59b § Sjl.

Däremot har HD i ett flertal fall där landskapslagar på ett tydligt sätt har stått i konflikt med EU-rätten ansett att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Ett sådant fall gällde huruvida lagtinget hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet då lagtinget antog en lag som inskränkte näringsrätten för jordbruk och fiske. I och med att Åland och Finland hade gått med i EU hade Åland genom "Ålandsprotokollet" fått undantag för de inskränkningar i hembygdsrätten och näringsrätten så som bestämmelserna tillämpades den 1 januari 1994. Detta innebär, så som nämnts tidigare, att Åland inte kan vidta ytterligare inskränkningar i näringsrätten och hembygdsrätten. Frågan som uppstod i det aktuella fallet gällde huruvida lagtinget hade överskridit sin lagstiftningsbefogenhet genom att ytterligare inskränka näringsrätten eller om frågan som helhet skulle anses falla utanför lagstiftningskontrollen enligt 19 § Sjl då frågan härrör från ett internationellt fördrag.

Ålandsdelegationen ansåg att det inte fanns några hinder för lagens ikraftträdande eftersom

50. Dnr OH 2001/11.

lagstiftningskontrollen enbart verkställs med hänsyn till stadgandena i regeringsformen och Sjl.<sup>51</sup> HD var däremot av en annan åsikt. HD menade att

Bestämmelser i ett internationellt fördrag som gäller ärenden vilka enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighetsområde begränsar landskapets faktiska behörighet. Då riket folkrättsligt svarar för att fördrag efterföljs även i landskapet och enligt självstyrelselagen också i övrigt bestämmelser om relationer till utländska makter kan en fördragsförpliktelse inte brytas genom antaganden av en landskapslag. Lagtinget kan därför anses överskrida sin behörighet om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som strider mot ett internationellt fördrag som bringats i kraft i landskapet<sup>52</sup>

Enligt HD kan med andra ord lagstiftningskontrollen även utsträckas till att gälla när lagtinget har antagit en lag som strider mot ett internationellt fördrag som förbinder landskapet. Samtidigt ansåg HD att det inte är tydligt om lagtingets beslut i detta fall innebär en överskridning av lagstiftningsbehörigheten på det sätt som avses enligt lagstiftningskontrollen i 19 § Sjl. Trots detta ansåg HD att det finns starkt stöd för uppfattningen att kontrollen av de begränsningar i behörighet som följde av internationella fördrag ”är en del av lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen”. Med detta som bakgrund hemställde HD att lagtingsbeslutet skulle förordnas att förfalla.<sup>53</sup> Tre domare meddelade skiljaktig mening med hänvisning till att lagstiftningskontrollen enligt 19 § Sjl inte innebär en skyldighet för republikens president att kontrollera att landskapslagar överensstämmer med bestämmelser i ett internationellt avtal. Presidenten gick dock på majoritetens linje och ansåg att eftersom Ålandsprotokol-

51. Ålandsdelegationen XII serien, åren 1988–1996, s. 337.

52. Ibid, s. 340.

53. Ibid, s. 340.

let begränsar lagtingets lagstiftningsbehörighet hade lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet på ett sådant sätt som avses i 19 § Sjl.<sup>54</sup>

Landskapets behörighet i frågan var med andra ord begränsad genom ett internationellt avtal som Finland och Åland var bundna av. HD hänvisade inte till någon specifik bestämmelse i Sjl som grund för behörighetsöverskridningen men nämner rikets folkrättsliga ansvar och behörighet i frågor om förhållande till utländska makter.

I andra senare fall har HD däremot direkt hänvisat till 27 § 4 punkten och rikets befogenhet gällande förhållande till utländska makter. I ett utlåtande som gällde landskapslag om fritidsbåtars säkerhet ansåg HD att ett lagrum i beslutet måste förfalla. I lagrummet ålades en tillsynsmyndighet på Åland skyldighet att underrätta EU-kommissionen om vidtagna åtgärder. Då det enligt EU-direktivet åligger respektive medlemsstat att underrätta kommissionen om vidtagna åtgärder ansåg HD att detta är en fråga om förhållande till utländska makter och lagtinget hade därmed till den delen överskridit sin lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 4 punkten Sjl.<sup>55</sup> HD tog inte upp frågan om lagrummet stod i strid med EU-direktivet då lagrummet föll redan på den grund att den inte respekterade lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket.

Trots att ordalydelsen i 19 § Sjl inte är tydlig vad gäller lagstiftningskontrollen av huruvida en landskapslag är förenlig med bestämmelser i internationella fördrag har HD i vissa fall tolkat 19 § på detta sätt. Däremot har Aaltokommittén som var ansvarig för översynen av Sjl ansett att det faktum att en landskapslag eventuellt strider mot en internationell förpliktelse inte i första hand ska omfattas av den juridiska kontrollen.<sup>56</sup> HD framförde i ett utlåtande till

54. Ibid, s. 341 f.

55. Ålandsdelegationen XIII serien, åren 1997–2007, s. 103.

56. Översyn av självstyrelselagen för Åland.

Aaltokommittén att vetorätten kunde vara berättigad i två fall: i första hand om brottet mot den internationella förpliktelsen är så grov och uppenbar att det inverkar på Finlands ställning i den internationella gemenskapen och för det andra då brottet hänför sig till en klar och specifik förpliktelse för staten Finland i förhållande till utländska makter och brottet har en direkt inverkan på detta förhållande.<sup>57</sup> Enligt Aaltokommitténs förslag skulle kontrollen i fortsättningen endast gälla det första fallet, det vill säga då brottet mot förpliktelsen är så grov och uppenbar att det inverkar på Finlands ställning i den internationella gemenskapen.<sup>58</sup>

Trots att ingen sådan lagstiftningskontroll som föreslås ovan uttryckligen finns inskriven i SjL har HD i vissa fall ansett sig behörig att kontrollera huruvida lagtinget har överskridit sina lagstiftningsbefogenheter genom att vidta lagstiftningsåtgärder som strider mot ett internationellt fördrag som är i kraft i landskapet. Så var fallet som beskrevs ovan gällande Ålandsprotokollet och ytterligare inskränkningar i näringsrättslagstiftningen men som kommer att framgå nedan har HD även i andra fall utsträckt lagstiftningskontrollen till inkorrekt implementering av EU-direktiv. I den fortsatta analysen kommer frågan om hur HD har tolkat 19 § SjL när en lag har berört Finlands förhållande till utländska makter att diskuteras.

---

Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999. Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999. Helsingfors 1999, s. 36.

57. HD utlåtande 13.10.1999.

58. Översyn av självstyrelselagen för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999. Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999. Helsingfors 1999, s. 36. Se även Bygglin, 2001, s. 571 ff.

## Behörighetsfördelningen Åland-Finland och implementering av EU-rätten

### *Lagstiftningskontrollen sedan*

#### *EU-inträdet utifrån vissa principer*

Redan på ett tidigt stadium efter Finlands och Ålands EU-inträde uppstod frågan om behörighetsgranskningen även innebar en granskning av huruvida en landskapslag är förenlig med EU-rätten. Lagstiftningskontrollen av landskapets implementering av EU-rätten strävar som huvudregel efter att granska lagstiftningens förenlighet med behörighetsfördelningen enligt det rättsområde som saken gäller. Denna huvudprincip innebär att det är det rättsområde som lagstiftningen i huvudsak hänför sig till som avgör om lagstiftningen faller inom rikets eller landskapets behörighetsområde. I vissa fall kan tolkningen av behörighetsfördelningen aktualisera frågan om förhållande till utländska makter och leda till att behörighetsfördelningen utifrån vilket rättsområde som lagstiftningen i huvudsak berör, inte kan följas. Den tolkning som HD gör av behörighetsfördelningen i implementering av EU-rätten kan delas in enligt följande kategorier:

- Lagstiftningskontroll utifrån det rättsområde som i huvudsak berörs
- Lagstiftningskontroll utifrån korrekt implementering av EU-rätten
- Lagstiftningskontroll utifrån de krav som EU-direktiv ställer på medlemsstater
- Lagstiftningskontroll av förenlighet med internationella fördrag

De tre sistnämnda kategorierna aktualiserar alla frågan om Finlands ansvar för förhållande till utländska makter samtidigt som de berör ett specifikt behörighetsområde som t.ex. standar-

disering, snusförbud, diskrimineringsförbud etc. Behörighetsfrågor som kan uppkomma i dessa kategorier kan med andra ord beröra vitt skilda lagstiftningsområden samtidigt som rikets behörighet i frågor om förhållande till utländska makter kan vara avgörande för hur behörighetsfördelningen ska tolkas. I följande kapitel redogörs för den tolkning som Ålandsdelegationen och HD har gjort enligt ovannämnda kategorier.

*Lagstiftningskontroll utifrån det rättsområde som i huvudsak berörs*

Huvudregeln är att HD granskar behörighetsfördelningen utifrån det rättsområde som lagen gäller. Det rättsområde som i huvudsak berörs av EU-lagstiftningen ska vara avgörande för hur tolkningen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet ska göras. Berör EU-lagstiftningen i huvudsak rikets lagstiftningsområde är det sålunda riket som har behörighet att implementera EU-lagen.

Detta underströk HD till exempel i ett fall som gällde landskapslag om CE-märkning<sup>59</sup>. Lagtinget hade antagit en blankettlag varigenom rikslagen blev tillämplig på Åland. Ålandsdelegationen ansåg att lagstiftningen främst gällde näringsrätt på vilket område landskapet har behörighet. HD ansåg däremot att lagtingsbeslutet gällde standardisering som riket enligt 27 § 19 pkt har behörighet för och förordade därför att lagen skulle förfalla.<sup>60</sup>

59. CE-märkning är en produktmärkning inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES. Bokstäverna CE är en förkortning för Conformité Européenne som betyder "i överensstämmelse med EU-direktiv". En produkt med CE-märkning får säljas i EES-området utan ytterligare krav.

60. Ålandsdelegationen XII serien. Åren 1988–1996. Nr 2A/96 Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om CE-märkning av vissa produkter i enlighet med EG:s bestämmelser, antagen av lagtinget 3.1.1996.

I ett annat fall gällande implementering av ett EU-direktiv om energieffektivitet bekräftade HD att tolkningen ska göras utifrån det rättsområde som i huvudsak berörs. I motsats till fallet ovan gällande CE-märkning ansåg HD att det i det aktuella fallet handlade om ett rättsområde som i huvudsak hör till landskapets lagstiftningsbehörighet:

Då de bestämmelser i lagstiftningen om energieffektivitet, som medför standardiserade förfarande och förbättring i den inre marknaden, inte betingas av orsaker som är specifika för standardisering eller för utrikeshandel skall lagstiftningsbehörigheten bedömas utifrån det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till.<sup>61</sup>

Trots att lagstiftningen i detta fall till viss del berör områden som hör till rikets behörighet så som standardisering och utrikeshandel, är det rättsområdet som lagstiftningen i sakligt hänseende berör som ska vara avgörande vid bedömning av huruvida lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. I detta fall gällde lagen i huvudsak området för näringslagstiftning. I det första fallet gällande lagen om CE-märkning rörde rättsområdet däremot i huvudsak standardisering som utgör en del av rikets lagstiftningsbehörighet.

I enlighet med denna praxis bedömde Ålandsdelegationen i ett senare ärende gällande lagstiftning om produktsäkerhet att bestämmelserna i lagen dels hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet (hälsovård och näringsverksamhet) och dels till rikets lagstiftningsbehörighet (utrikeshandel). I detta fall gjorde Ålandsdelegationen bedömningen att bestämmelser om import och export, vilka vanligtvis anses gälla utrikeshandel

61. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 14/98 Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om anordningars energieffektivitet, antagen av lagtinget 19.1.1998 (ÅFS 55/98). Högsta domstolens utlåtande 8.4.1998.

som är rikets behörighet, i detta fall gällde bestämmelser om säkerhetskrav och övervakning vilka anses hör till området för näringsrätten. Eftersom lagstiftningen ska bedömas utifrån det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till ansåg Ålandsdelegationen att den delen av lagstiftningen var i enlighet med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket.<sup>62</sup> HD hade inget att invända och ansåg att de bestämmelser som anses höra till rikets behörighet gällande produktsäkerhet och konsumentskydd hade tagits med i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom SjL enligt vilken landskapet kan anta en blankettlag. Det fanns därför inga behörighetshinder för ikraftträdandet.<sup>63</sup>

Bedömning av behörighetsfördelning utifrån det rättsområde lagstiftningen i sakligt hänseende berör har fortsättningsvis varit huvudregeln trots att tolkningen så som kommer att redovisas nedan har utvecklats ytterligare. Detta bekräftades av både Ålandsdelegationen och HD vid lagstiftningskontrollen av landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen och landskapslagen om förhindrande av diskriminering (hädanefter ”diskrimineringslagen”). Den första lagen gäller utnämmandet av en myndighet i landskapet med tillsyn över diskrimineringslagstiftningen i landskapet.

Diskrimineringsombudsmannens tillsyn är begränsad till de områden vilka enligt SjL hör

till landskapets behörighet. EU-direktivet ställer inte krav på att endast en myndighet ska utse i varje medlemsland utan det är möjligt att utse en eller flera myndigheter. Det fanns därför inga frågetecken kring huruvida landskapet hade möjlighet att inrätta en liknande myndighet. Det var snarare så att landskapet hade en skyldighet att lagstifta om en diskrimineringsombudsman.<sup>64</sup> HD ansåg att lagen faller inom landskapets behörighet.<sup>65</sup>

Angående diskrimineringslagen konstaterade Ålandsdelegationen:

Då det gäller den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till landets behörighet men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet.

Eftersom den åländska diskrimineringslagen reglerar diskrimineringsförbudet inom områden som faller inom landskapets behörighet (till exempel offentlig anställning, hälso- och sjukvård, yrkesutbildning etc.) ansåg Ålandsdelegationen att lagstiftningen faller inom landskapets behörighet.<sup>66</sup>

HD konstaterade att trots att diskrimineringslagstiftningen kan anses utgöra ett självständigt rättsområde saknas ett uttryckligt omnämmande av detta rättsområde i SjL. Bedömningen av lagstiftningsbehörigheten blir därför beroende av innehållet i den konkreta regleringen. HD ansåg

62. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 16/98 Landskapslag om ändring av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om produktsäkerhet, antagen av lagtinget 11.03.1998 (ÅFS 111/98). Ålandsdelegationens utlåtande 1.4.1998.

63. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 16/98 Landskapslag om ändring av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om produktsäkerhet, antagen av lagtinget 11.03.1998 (ÅFS 111/98). Högsta domstolens utlåtande 1.6.1998.

64. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 13/05, D 10 05 01 13. Landskapslag om diskrimineringsombudsmannen, antagen av lagtinget 03.06.2005 (ÅFS 67/05). Ålandsdelegationens utlåtande 22.7.2005.

65. Ibid.

66. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 14/05, D 10 05 01 14. Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland, antagen av lagtinget 03.06.2005 (ÅFS 66/05). Ålandsdelegationens utlåtande 22.7.2005.



att lagen faller inom landskapets behörighet.<sup>67</sup>

Hade EU-direktivet däremot ställt krav på att endast en diskrimineringsmyndighet får utnämnas hade troligtvis frågan gällande behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet inte behandlats utifrån det rättsområde som i huvudsak berörs. Detta kommer att diskuteras närmare nedan.

*Lagstiftningskontroll utifrån korrekt implementering av EU-rätten*

*Innan EU-medlemskap: korrekt implementering inte en del av lagstiftningskontrollen*

Innan anslutningen till EU var Finland och Åland anslutna till EES-avtalet vilket innebar att både Finland och Åland hade åtagit sig de förpliktelser som följde av avtalet. Frågan om HD vid lagstiftningskontrollen även hade en skyldighet att kontrollera huruvida en landskapslag är förenlig med ett internationellt avtal såsom EES-avtalet avhandlades första gången gällande landskapslagen om ändring av landskapslag om rätt att idka näring i landskapet Åland. Lagen gällde utvidgningen av näringsrätten så att även medborgare i en stat som tillhör EES-området har näringsrätt i landskapet.

Ålandsdelegationen konstaterade att en formulering i lagen avvek från EES-avtalet men ansåg att lagen följde behörighetsfördelningen. Ålandsdelegationen ansåg att lagen var i enlighet med behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet.<sup>68</sup>

67. Ålandsdelegationen XIII serien. Åren 1997–2007. Nr 14/05, D 10 05 01 14. Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland, antagen av lagtinget 03.06.2005 (ÅFS 66/05). Högsta domstolens utlåtande 21.9.2005.

68. Ålandsdelegationen XII serien. Åren 1988–1996. Nr 37A/94 Landskapslag om ändring av landskapslagen om rätt att idka näring i landskapet Åland, antagen av lagtinget 15.6.1994. Ålandsdelegationens utlåtande 27.7.1994.

HD konstaterade att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt Sjl inte hade ändrats genom antagandet av EES-avtalet. HD konstaterade att frågan om utlänningars rätt att bedriva näring i landskapet är av rikslagstiftningsnatur men att detta inte hindrar att en motsvarande bestämmelse upptas i landskapslag förutsatt att den överensstämmer med motsvarande stadga i rikets lag. HD konstaterade vidare att eftersom landskapslagen avvek från rikets lag hade lagtinget överskridit sin behörighet. Konsekvensen blev att lagtingsbeslutet förordades förfalla vilket bekräftades av presidenten. Gällande den avvikelse från EES-avtalet som Ålandsdelegationen hade uppmärksammat konstaterade HD att ”frågan om huruvida en sådan bestämmelse [...] överensstämmer med EES-avtalet kan inte vara föremål för en sådan lagstiftningskontroll som avses i 19 § 2 mom. självstyrelselagen”.

Det var med andra ord enbart med beaktande av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet som HD kom fram till att lagtinget hade överskridit behörighetsfördelningen. En överträdelse av ett internationellt avtal kunde enligt HD inte anses vara grund för lagstiftningskontrollen såsom den är formulerad i 19 § 2 mom. Sjl.<sup>69</sup>

Det fanns dock en skiljaktig åsikt till HD:s beslut som ansåg att rikslagen inte var förenlig med EES-avtalet medan landskapslagen var det. Av den anledningen ansåg den skiljaktiga ledamoten att behörigheten inte hade överskridits.<sup>70</sup>

69. Ålandsdelegationen XII serien. Åren 1988–1996. Nr 37A/94 Landskapslag om ändring av landskapslagen om rätt att idka näring i landskapet Åland, antagen av lagtinget 15.6.1994. Högsta domstolens utlåtande 13.10.1994.

70. Se ledamot Tulokas yttrande i HD:s utlåtande. Tulokas ansåg att riket felaktigt hade inskränkt näringsrätten endast till EES-medborgare bosatta inom samarbetsområdet medan EES-avtalet även gav denna rätt till EES-medborgare bosatta utanför EES-

Ledamoten granskade därmed behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet utifrån om ett internationellt avtal hade blivit korrekt implementerat i den nationella rätten tvärtemot den granskning som HD hade utfört där majoriteten ansåg att en sådan granskning inte var en del av lagstiftningskontrollen.

*Efter EU-medlemskap: lagstiftningskontroll om ”uppenbart felaktig” implementering*

Praxisutvecklingen efter Finlands inträde i EU har utgått från den ståndpunkt som HD fastslog innan medlemskapet, d.v.s. lagstiftningskontrollen utgår ifrån behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt SjL. Men då frågan om korrekt implementering av EU-rätten uppkom vid flera tillfällen efter EU-inträdet var HD tvungen att utveckla sin tolkning. Enligt denna praxis har HD ansett att en lagstiftning kan förordas att förfalla om den påverkar förhållandet till utländska makter. En sådan situation uppstår om en inkorrekt implementering av EU-rätten försätter Finland i en situation som innebär ett brott mot de förpliktelser som följer av EU-rätten. För att en inkorrekt implementering ska anses innebära ett brott mot EU-förpliktelser krävs att implementeringen i fråga är i en ”uppenbar konflikt” med EU-direktivet. En lindrigare avvikelse från EU-rätten som inte kan anses vara uppenbar innebär m.a.o. inte ett brott mot EU-förpliktelser och medför därför inte en behörighetsöverskridning. Orsaken till denna skiljelinje mellan lagstiftning som kan anses vara i uppenbar konflikt med EU-rätten och lagstiftning som som inte är i uppenbar konflikt är att det främst är upp till EU-domstolen att tolka vad som utgör korrekt implementering av EU-rätten.

HD har utvecklat sin tolkning av vad som kan anses utgöra en ”uppenbar konflikt” med EU-rätten i flera efterföljande fall gällande imple-

---

området. Ålands lagting hade däremot implementerat avtalet korrekt på denna punkt.

mentering av EU:s direktiv om förbud mot användning av tobak i munnen. Utvecklingen har gått från att lagstiftningskontrollen inte omfattar huruvida EU-direktivet har implementerats korrekt till att lagstiftningskontrollen omfattar en sådan granskning när implementeringen är uppenbart felaktig.

Landskapet hade inte implementerat direktiv 92/41/EEG på ett korrekt sätt då ett förbud mot tobak för användning i munnen inte hade införts. Ålandsdelegationen granskade lagen utgående från SjL:s stadganden om kompetensfördelning mellan riket och landskapet men såg inte som sin uppgift att bedöma landskapslagens förenlighet med EU:s regelverk.<sup>71</sup> HD å andra sidan konstaterade att landskapet inte hade implementerat direktivet på det sätt direktivet förutsätter men att detta inte innebär att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet enligt SjL.<sup>72</sup>

En ledamot meddelade dock skiljaktig mening och hänvisade till HD:s tidigare utlåtande gällande lagtingets beslut om antagande av land-

- 
71. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 18/97 Landskapslag om ändring av landskapslag om åtgärder för begränsning av tobaksrökning, antagen av lagtinget 26.3.1997 (ÅFS 64/97). Ålandsdelegationen har även i senare ärenden bekräftat att den inte ser som sin uppgift att vidare uttala sig om förenlighet med EU:s regelverk såvitt gäller korrekt implementering av EU-direktiv i landskapet. Se Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 38/97 Landskapslag om ändring av landskapslag om hälsovården, antagen av lagtinget 24.9.1997 (ÅFS 99/97). Ålandsdelegationens utlåtande 5.10.1997 och nr 50/97. Landskapslag om ändring av landskapslagen om besiktning och registrering av fordon, antagen av lagtinget 8.12.1997 (ÅFS 23/98). Ålandsdelegationens utlåtande 16.12.1997.
72. HD:s utlåtande 2.7.1997 i Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 18/97 Landskapslag om ändring av landskapslag om åtgärder för begränsning av tobaksrökning, antagen av lagtinget 26.3.1997 (ÅFS 64/97).

skapslag om rätt att utöva näring. I det fallet ansåg HD att bestämmelserna i ett internationellt fördrag, i detta fall Ålandsprotokollet, som genom landskapets bifall blivit gällande i landskapet begränsar landskapets faktiska lagstiftningsbehörighet. HD menade i detta fall att lagtinget kan anses ha överskridit sin behörighet enligt SjL om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som står i strid med ett sådant fördrag.<sup>73</sup> Ledamoten ansåg att då lagtingsbeslutet inte innehåller begränsningar rörande utsläppande på marknaden av sådana tobaksprodukter som avses i rådets direktiv står lagtingsbeslutet i strid med direktivet. Enligt ledamoten hade lagtinget sålunda överskridit sin lagstiftningsbehörighet.

Det var i samband med att HD återigen granskade implementeringen av direktivet om förbud mot tobak för användning i munnen som frågan om korrekt implementering av EU-direktiv fick en ny innebörd. Avsikten var att genom en ändring av tobakslagen slutligen anpassa den åländska lagstiftningen till EU-direktivet. Men återigen hade lagtinget tillåtit saluförandet av snus vilket är förbjudet enligt EU-direktivet. I likhet med tidigare konstaterade Ålandsdelegationen att det inte är Ålandsdelegationens uppgift att uttala sig om underlåtenhet att implementera EU-direktiv men konstaterade:

Eftersom avsikten i detta fall var att i landskapslag slutligt implementera tobaksdirektivet och implementeringen är uppenbart felaktig har Ålandsdelegationen funnit att landskapslagens 2 § 1 mom. utgör en behörighetsöverskridning.

HD kom fram till samma slutsats, det vill säga att landskapslagens 2 § 1 mom. skulle förfalla, men med en annan motivering. HD drog slutsatsen att EU-medlemskapet inte innebär enbart en behörighetsinskränkning gentemot EU utan att landskapets behörighet gentemot riket begränsats av EU-förpliktelser. HD ansåg

73. Se HD:s utlåtande 4.10.1995 nr 4091.

att landskapet hade blivit bundet att iaktta de förpliktelser som medlemskap i unionen medför och att detta innebär en inskränkning av det sätt på vilket lagstiftningsmakten kan utövas. En landskapslag som inte uppfyller gemenskapsrättens krav innebär ett fördragsbrott av Finland som medlemsstat. HD konstaterade vidare att detta innebär att

landskapets lagstiftningsbehörighet även i förhållande till riket begränsas av att landskapet inte genom sina lagstiftningsåtgärder får försätta Finland i en situation som innebär ett brott mot de förpliktelser som gemenskapsrätten föranleder<sup>74</sup>

HD ansåg vidare att eftersom bestämmelsen i landskapslagen i detta fall var i uppenbar konflikt med EU-direktivet förordade HD bestämmelsen att förfalla. HD var dock noga med att påpeka att det är EU-domstolen som i sista hand tolkar gemenskapsrätten. Lagstiftningskontrollen enligt 19 § 2 mom. SjL omfattar enligt HD inte alla fall där direktiv implementerats på ett inkorrekt sätt i landskapet.<sup>75</sup>

Under samma tidsperiod hänvisade HD i flera ärenden till den EU-reglering som låg till grund för lagen och konstaterade att landskapslagen följer den regleringen. HD:s utlåtande i dessa ärenden visar på att HD har granskat huruvida landskapslagen är förenlig med EU:s regelverk som en del av behörighetskontrollen. Denna behörighetskontroll är dock begränsad till sådana fall där implementeringen innebär att Finland brutit mot gemenskapsrättens förpliktelser.<sup>76</sup>

74. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 12/03, D10 03 01 12. Landskapslag om ändring av tobakslag för landskapet Åland, antagen av lagtinget 23.4.2003.

75. Ibid.

76. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 38/02 D10 02 01 38. Landskapslag om fritidsbåtar, antagen av lagtinget 6.11.2002 (ÅFS 32/03). Högsta domstolens utlåtande 25.2.2003. Se även i samma serie

Senare praxis visar att HD inte har ansett att behörigheten överskridits om lagstiftningen inneburit mindre felaktigheter. Frågan om korrekt implementering av EU-rätten aktualiserades återigen efter att EU-domstolen år 2006 fastställde att Finland hade gjort sig skyldig till fördragsbrott med anledning av brister i landskapets genomförande av tobaksdirektivet.<sup>77</sup> Lagtinget hade antagit en bestämmelse gällande förbud av saluföring av snus. Definitionen av snus avvek dock från ordalydelsen i direktivet och enligt Ålandsdelegationen var det inte klart om definitionen fullt ut följde definitionen i riket. Detta var dock enligt Ålandsdelegationen inte tillräcklig grund för att fälla landskapslagen. Ålandsdelegationen hänvisade specifikt till HD:s tidigare utlåtande där HD slog fast att det faktum att lagtinget inte har implementerat tobaksdirektivet på det sätt som förutsätts inte innebär att lagtinget har överskridit sin behörighet.<sup>78</sup>

HD följde Ålandsdelegationens linje och konstaterade att stadganden i landskapslagen enbart förbjuder snus och inte, så som är stadgat i direktivet, tobak för användning i munnen. Det fanns även frågetecken kring om landskapslagen uppfyllde direktivets krav på territoriell omfattning. HD menade dock att lagändringen var ett steg i rätt riktning och att underlåtenhet att till fullo implementera direktivet inte är grund för att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet och hänvisade till vad HD tidigare hade sagt om att det krävs en uppenbar konflikt för att lagtingsbeslutet ska förordas att förfalla. Samtidigt underströk HD följande:

Nr 35/02, D10 02 01 35 Landskapslag om Ålands sjösäkerhetscentrum, antagen av lagtinget 27.9.2002 (ÅFS 17/03). Högsta domstolens utlåtande 31.1 2003.

77. C-152/06 mot Finland 18.5.2006.

78. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 14/06, D 10 06 01 39. Landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland, antagen av lagtinget 25.9.2006 (ÅFS 4/07). Ålandsdelegationens utlåtande 23.10.2006.

Plikten att ofördröjligen lojalt genomföra direktivets bestämmelser på ett korrekt sätt är i detta läge ytterst accentuerat. Under dessa omständigheter understryks förutom det folkrättsliga ansvaret även ansvaret som följer ur Sjl. [...] Prövning av lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten hänför sig till frågan om lagstiftningen påverkar förhållandet till utländska makter. Prövningens ändamål är att urskilja de fall, där det i detta avseende kan ha skett en sådan behörighetsöverträdelse som leder till att en lagstiftningsåtgärd bör förordnas att förfalla. En sådan prövning omfattar i regel inte frågan huruvida de företagna lagstiftningsåtgärderna är tillräckliga.”

Med detta som bakgrund ansåg HD att det inte förelåg hinder för lagtingsbeslutets ikraftträdande. HD förtydligade i sitt utlåtande att prövningen av lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten inte generellt sett är en del av lagstiftningskontrollen utan att lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten blir en del av lagstiftningskontrollen i sådana fall där lagstiftningen påverkar förhållandet till utländska makter. I detta fall ansåg HD m.a.o. inte att den otillräckliga implementeringen av EU-direktivet påverkade förhållandet till utländska makter. En otillräcklig implementering innebär med andra ord inte automatiskt att förhållandet till utländska makter påverkas och att landskapets lagstiftningsbehörighet överskrids.

Implementeringen av tobaksdirektivet och den lagstiftningskontroll som HD utövat i de tre efterföljande fallen illustrerar hur HD har utvecklat sin praxis och tolkning av behörighetsfördelningen när det gäller implementering av EU-direktiv. Om landskapet har implementerat ett EU-direktiv på ett sådant sätt att det påverkar förhållandet till utländska makter har HD ansett att behörigheten överskridits. För att en sådan situation ska uppstå krävs att bestämmelsen är i uppenbar konflikt med EU-direktivet. Brister i implementeringen som inte innebär en

uppenbar konflikt med EU-rätten har dock inte ansetts innebära en behörighetsöverskridning.

*Lagstiftningskontroll utifrån de krav som EU-direktiv ställer på medlemsstater*

I denna rapport konstateras att HD initialt inte ansåg att det var dess uppgift att bedöma landskapslags förenlighet med EU:s regelverk. HD har också understrukit att det är EU-domstolen som är den instans som avgör om ett EU-direktiv blivit korrekt implementerat. HD kom senare att utveckla sin praxis så att landskapslag som innebär att ett uppenbart brott mot gemenskapsrättens förpliktelser, inte är förenlig med behörighetsfördelningen. Trots att det är EU-domstolen som slutligen avgör om ett medlemsland korrekt har implementerat ett EU-direktiv innebär lagstiftningskontroll att HD gör en bedömning av huruvida ett EU-direktiv blivit korrekt implementerat i landskapslag. HD har i sådana fall gjort en bedömning av huruvida lagstiftningen följer behörighetsfördelningen enligt 27 § 4 pkt Sjl om förhållande till utländska makter. HD har även gjort en tolkning av behörighetsfördelningen utifrån de krav som EU-direktiven ställer, det vill säga inte enbart utifrån om ett EU-direktiv blivit korrekt implementerat. I sådana fall har HD bedömt om t.ex. Åland har behörighet att implementera en EU-bestämmelse utifrån vilka krav som formuleras i EU-bestämmelsen.

Frågan aktualiserades för första gången år 1998 i samband med antagandet av landskapslagen om naturvård, det vill säga innan lagändringen i 9 a kap 59b § i Sjl som preciserar förfarandet då endast en förvaltningsmyndighet kan utnämnas. Landskapslagen var delvis en implementering av rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (43/92/EEG). I landskapslagen ingår även en hänvisning till rådet förordning nr 348/81 om gemensamma regler för import av valprodukter och rådets förordning nr 338/97 om skyddet

av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem. Enligt dessa förordningar ska varje medlemsstat utse den eller de myndigheter som ansvarar gentemot EU för att utföra de uppgifter som krävs och anmäla detta till gemenskapen.

Ålandsdelegationen konstaterade att bestämmelserna rör landskapsmyndigheternas ställning i fråga om ärenden som gäller EU. Delegationen bedömde därefter att förordningarna i huvudsak gällde ärenden som hör till landskapets befogenheter men innehåller även bestämmelser som är riksangelägenheter. Därefter hänvisade delegationen till regeringens proposition där det framhölls att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet inte påverkas av EU-medlemskapet. Ålandsdelegation ansåg att landskapsstyrelsen som förvaltningsmyndighet har behörighet för sådant som faller inom landskapets lagstiftnings- och förvaltningsområde enligt Sjl och att riksmyndigheter inte har rätt att handha dessa uppgifter. Mot den bakgrunden ansåg delegationen att lagen föll inom landskapets behörighet. En ledamot meddelade emellertid avvikande mening med hänvisning till att landskapet hade överskridit sin befogenhet genom att utnämna en landskapsmyndighet. Detta eftersom det framgår av förordningen att endast en myndighet får utnämnas i varje medlemsstat.<sup>79</sup>

Europarättsenheten bekräftade tolkningen att endast en myndighet som har det övergripande ansvaret för verkställighet av förordningen får utses i varje medlemsland. Europarättsenheten konstaterade att myndigheten ska stå i direkt kontakt med kommissionen vid behov och ha det övergripande ansvaret för verkställighet av rådet förordning. Samtidigt var det enligt Europarättsenheten möjligt att även utse an-

79. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 17/98. Landskapslag om naturvård, antagen av lagtinget 11.3.1998 (ÅFS 82/98). Ålandsdelegationens utlåtande 11.5.1998.

dra myndigheter för att bistå vid förordningens verkställighet och att utnämmandet av Ålands landskapsstyrelse kunde tolkas som en sådan myndighet som bistår den primärt ansvariga myndigheten.<sup>80</sup>

HD tillämpade dock inte en sådana generös tolkning utan ansåg att Ålands landskapsstyrelse var att anse som den myndighet som erfordras enligt förordningarna. Enligt HD är syftet med förordningarna att reglera förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten genom att myndigheten utför de uppgifterna som anges i förordningarna. HD konstaterade att detta:

[...] gäller hela medlemsstatens förhållande till utländska makter och faller sålunda enligt 27 § 4 och 42 punkterna självstyrelselagen under rikets lagstiftningsbehörighet.

HD fann därför att lagtinget hade överskridit sina befogenheter när lagtinget hade antagit beslutet att utnämna Ålands landskapsstyrelse till behörig myndighet. HD underströk dock att det faktum att en förordning förutsätter att endast en myndighet i varje medlemsstat får utses inte innebär att fördelningen av lagstiftningsbehörigheten eller förvaltningsbehörigheten mellan riket och landskapet förändras.<sup>81</sup>

HD nyanserade den problematik som uppstår i tolkningen av behörighetsfördelningen på grund av hur EU-rätten är utformad i ett senare ärende gällande en landskapslag om renhållning. Lagen innehöll ändrade bestämmelser för att anpassa lagen till EU:s regelverk. Lagen utnämnde landskapsstyrelsen till den myndighet som enligt rådets förordning ska vara ansvarig för övervakning och kontroll av avfallstranspor-

ter inom och till och från EU. Ålandsdelegationen ansåg återigen att det var en bedömning utifrån vilket rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till och ansåg att lagen var förenlig med behörighetsfördelningen. En ledamot i Ålandsdelegationen meddelande avvikande mening och ansåg att lagtinget hade överskridit behörighetsfördelningen eftersom endast en myndighet får utses enligt förordningen.<sup>82</sup>

HD gick på sin tidigare linje och ansåg att lagtinget hade överskridit sin behörighet genom att utnämna en myndighet i landskapet eftersom frågan gäller hela medlemsstatens förhållande till utländska makter och frågan därmed hör till rikets behörighetsområde enligt 27 § 4 pkt SjL. HD konstaterade att kompetensfördelningen mellan Åland och Finland inte har påverkats av Finlands anslutning till EU samtidigt som HD erkände den problematik som EU-rätten medför gällande tolkningen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet:

De lagstiftningsakter som kräver implementering i rikets och landskapets lagstiftning, är inte alltid avfattade så att det skulle vara möjligt att utforma Finlands förhållande till EU och dess medlemsstater på ett sätt som korrekt skulle avspegla den interna kompetensfördelningen. Detta är fallet bland annat då en rättsakt inom EU förutsätter att det skall finnas endast en enda myndighet i varje medlemsstat som handhar vissa uppgifter. Självstyrelselagen och dess förarbeten ger inte svar på frågan om hur kravet på rikets och landskapets parallella kompetens i dylika fall ska kunna tillgodoses.

Det intressanta med HD:s utlåtande är att HD erkänner att både riket och landskapet har pa-

80. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 17/98. Landskapslag om naturvård, antagen av lagtinget 11.3.1998 (ÅFS 82/98). Europarättsenhetens utlåtande 24.4.1998.

81. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 17/98. Landskapslag om naturvård, antagen av lagtinget 11.3.1998 (ÅFS 82/98). Högsta domstolens utlåtande 17.6.1998.

82. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 17/98. Landskapslag om ändring av landskapslag om renhållning, antagen av lagtinget 29.4.1998 (ÅFS 91/98). Ålandsdelegationens utlåtande 4.6.1998.

rallell kompetens på området, det vill säga rikets har kompetens för rättsområdet i riket och landskapet motsvarande kompetens i landskapet. HD ansåg att det inte fanns något att anmärka på vad gäller den materiella regleringen i lagtingets beslut. Orsaken till att behörighetsfördelningen inte kan följas är utformningen av EU-rätten som i detta fall endast tillåter utnämmandet av en myndighet. HD ansåg att i de fall där EU-rätten riktar sig till en medlemsstat med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ som utesluter parallella lösningar ska SjL tolkas så att lagstiftningskompetensen åvilar riket. En självständig materiell normgivningskompetens medför inte kompetens på området i förhållande mellan EU och dess medlemsstater enligt HD.<sup>83</sup>

HD har bekräftat sin tolkning av behörighetsfördelningen enligt SjL när det gäller EU:s krav på att endast en myndighet får utnämnas i flera efterföljande ärenden. HD ansåg till exempel i ett ärende gällande landskapslag om fritidsbåtars säkerhet att lagtinget hade överskridit sin behörighet då lagtinget hade utnämnt den myndighet som ska ha tillsyn över verksamheten och underrätta EU:s kommission om vidtagna åtgärder. Skyldigheten åligger medlemsstaten och är därför enligt HD en fråga om förhållande till utländska makter. Bestämmelsen förordnades därför att förfalla.<sup>84</sup>

Republikens president har däremot inte haft något att anmärka, och har inte heller begärt HD:s utlåtande, gällande implementering av EU-direktiv när direktivet uttryckligen tillåter utnämmandet av en eller flera ansvariga myn-

digheter. Europarättsenheten har i ett dylikt fall konstaterat att när EU-direktivet tillåter att flera än en myndighet kan utses och tillåter att den inhemska rättsordningen avgör vilka organ som på medlemsstatens vägnar sköter de internationella kontakterna är det förenligt med gemenskapsrätten att lagtinget utser landskapsstyrelsen till detta organ. I det aktuella fallet gällde det landskapsstyrelsen som ansvarig myndighet för kontakter med behöriga myndigheter i andra regioner utanför landskapet för att underrätta dessa myndigheter om projekt som kan medföra betydande miljöpåverkan i landskapet.<sup>85</sup> Trots att underrättelsen till myndigheter i andra EU-länder kan anses beröra internationella relationer är det inte fråga om hela rikets uppfyllande av en EU-rättsnorm utan snarare endast delgivning av information om olika projekt på miljöområdet.

Trots att EU-direktiv tillåter utnämnde av flera ansvariga myndigheter betyder det inte att Åland per automatik har möjlighet att utse en sådan myndighet när frågan faller inom landskapets behörighet. HD har ansett att endast en nationell myndighet får utnämnas i fall där EU-direktivet visserligen tillåter utnämmandet av flera myndigheter men när endast en myndighet krävs för uppfyllandet av EU-rätten. Detta var HD:s tolkning i ett lagstiftningsärende gällande handel med utsläppsrätter. EU-direktivet möjliggjorde utnämmandet av flera myndigheter så länge deras verksamhet samordnades nationellt. Enligt direktivet var det medlemsstaterna som var ansvariga att utnämna de lämpliga myndigheterna. Utsläppshandelsmyndigheten ansvarar bland annat för beviljandet av utsläppsrätter, register över utsläppsrätter, annullerandet av utsläppsrätter etc. Enligt landskapslagen var

83. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 17/98. Landskapslag om ändring av landskapslag om renhållning, antagen av lagtinget 29.4.1998 (ÅFS 91/98). Högsta domstolens utlåtande 28.8.1998.

84. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 34/98 Landskapslag om fritidsbåtars säkerhet, antagna av lagtinget 29.4.1998 (ÅFS 102/98). HD:s utlåtande 28.8.1998.

85. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 40/99, Landskapet om ändring av landskapslagen om miljökonsekvensbedömning, antagen av lagtinget 1.10.1999 (ÅFS 9/00) Europarättsenhetens utlåtande 8.11.1999.

det landskapsregeringen som skulle bevilja utsläppsrätter i landskapet genom att förfoga över en särskild kvot av Finlands totala utsläppsrätt. Ålandsdelegationen konstaterade att direktivet krävde att de behöriga myndigheterna utses på nationell nivå och ansåg därför att lagtinget hade överskridit behörighetsfördelningen.<sup>86</sup> Delegationen angav dock inte vilken paragraf i SjL som lagtinget hade överskridit.

HD ansåg att trots att direktivet inte innehöll krav på att endast en myndighet ska utnämnas var det i HD:s mening tydligt att beviljandet av utsläppsrätter måste organiseras på ett sätt som säkerställer att alla verksamhetsutövare behandlas på enhetliga grunder inom ramen för den nationella fördelningsplanen. Enligt HD var utnämmandet av landskapsregeringen som den behöriga myndigheten i strid med direktivet eftersom kravet på enhetlighet vid beviljandet av utsläppsrätter enligt den nationella fördelningsplanen inte kunde uppfyllas. Detta ansågs vara en risk för att den nationella fördelningsplanen och direktivets krav överskreds. Stadgandet i landskapslagen avvek från rikslagen även gällande beräkningsgrund för fördelning av utsläppsrätter.

HD upprepade sitt uttalande från tidigare att en landskapslag som inte uppfyller gemenskapsrätten innebär ett fördragsbrott av Finland som medlemsstat. Detta innebär enligt HD att landskapets lagstiftningsbehörighet även i förhållande till riket begränsas av att landskapet inte genom en lagstiftningsåtgärd får försätta Finland i en situation som innebär ett brott mot gemenskapsrätten. HD ansåg att både stadgandet om behörig myndighet att bevilja utsläppsrätter och stadgandet om beräkningsgrunder var i en uppenbar konflikt med EG-direktivet och i strid

86. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 4/05 D 10 05 01 4. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, antagen av lagtinget 06.04.2005 (ÅFS 60/05). Ålandsdelegationens utlåtande 17.5.2005.

med behörighetsfördelningen. HD preciserade inte vilken paragraf i SjL som låg till grund för slutsatsen.<sup>87</sup>

HD har dock i senare utlåtanden preciserat att:

I lagstiftningskontrollen enligt 19 § 2 mom. självstyrelselagen har stadganden i lagtingsbeslut förordnats förfalla, om det varit uppenbart att de skulle leda till att Finland skulle bryta mot sina medlemsförpliktelser gentemot Europeiska Unionen. Det rättsliga underlaget för detta utgör stadgandet 27 § 4 punkten självstyrelselagen, enligt vilket förhållandet till utländska makter lyder under rikets lagstiftningsbehörighet.<sup>88</sup>

Ett överskridande av den nationella kvoten hade inneburit att Finland hade hållits ansvarig för att ha brutit mot direktivet. Finlands ansvar för att uppfylla förpliktelser gentemot EU hade sålunda aktualiserats.

Eftersom direktivet handlar om hur ett land fördelar utsläppsrätterna och den kvot av utsläppsrätter som landet tilldelats är någon form av central styrning nödvändig. Landskapslagen kan dock inte anses vara i uppenbar konflikt med EU-rätten eftersom EU-direktivet tillåter flera myndigheter så länge verksamheten samordnas nationellt. Här verkar HD ha gjort en striktare bedömning än i de ärenden som gäller tobakslagen där lagtinget trots otillräcklig implementering inte ansågs ha överskridit sin behörighet. För en utomstående kan det te sig oklart på vilka grunder HD kommer fram till att utnämmandet av flera myndigheter i enlighet med EU-direk-

87. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 4/05 D 10 05 01 4. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, antagen av lagtinget 06.04.2005 (ÅFS 60/05). Högsta domstolens utlåtande 29.6.2005.

88. Ålandsdelegationen XIII serien, Åren 1997–2007. Nr 14/05, D 10 05 01 14. Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland, antagen av lagtinget 03.06.2005 (ÅFS 66/05).



tivet anses aktualisera förhållande till utländska makter när en otillräcklig implementering inte gör det. Här behövs ytterligare rättspraxis för att förtydliga innebörden av HD:s tolkning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i ovannämnda fall har HD varit tvungen att till viss del frångå principen om att behörighetstolkningen ska göras utifrån rättsområde eftersom det skulle innebära att EU-rätten inte respekteras. EU-rätten påverkar på så sätt hur behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet tolkas. HD:s tolkning av hur EU-rättsnormer är utformade innebär att HD gör en tolkning av EU-rätten som en del av dess lagstiftningskontroll. I praktiken innebär tolkningen att en behörighetsförskjutning till rikets fördel äger rum i de fall EU-rättens krav inte kan förenas med behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet.

#### *Lagstiftningskontroll av förenlighet med internationella fördrag*

En särskild fråga i detta sammanhang är de förpliktelser som följer av Finlands anslutningsfördrag till EU och särskilt Ålandsprotokollet. Så som redogörs för i tidigare kapitel har landskapet beviljats undantag från vissa krav som EU-rätten ställer. Dessa undantag aktualiserades i samband med en ändring i näringsrättslagstiftningen. Lagtinget hade inskränkt den då gällande näringsrättslagstiftningen på så sätt att rätten för envar, utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn, att utöva näring inom lantbruk och fiske krävde anmälan eller tillstånd. Enligt 1957-års näringsrättslag, vilken var i kraft när Åland anslöt sig till EU, undantas jordbruk och fiske från inskränkningarna i näringsrätten och den föreslagna ändringen innebar därför en skärpning av näringsrätten i den delen.<sup>89</sup> Enligt Ålandsprotokollet hade landskapet beviljats undantag för näringsrätten så länge den inte inskränktes i förhållande till hur bestämmelserna

89. Landskapslag (1957:11) den 10 april 1957 om rätt att idka näring i landskapet Åland.

lydde den 1 januari 1994, den s.k. stoppklausulen.

Justitieministern framförde till Ålandsdelegationen att lagförändringen inte var förenlig med Ålandsprotokollet. Ålandsdelegationen ansåg däremot att lagstiftningskontrollen verkställs enbart med hänsyn till stadgandena i regeringsformen och SjL och att det därmed inte fanns hinder för att lagen skulle träda ikraft.

HD konstaterade å sin sida att lagtingsbeslutet innebar en inskränkning av näringsrätten på ett sätt som strider mot Ålandsprotokollet. HD uttalade vidare att landskapets lagstiftningsbehörighet delvis begränsas av de internationella fördrag som är bindande för landskapet. Detta eftersom landskapet inte kan lagstifta i strid med internationella fördrag. HD betonade dock att detta inte innebär att lagtinget varken frantas lagstiftnings- eller förvaltningsbehörighet inom de berörda områdena. Därefter fortsatte HD:

Bestämmelser i ett internationellt fördrag som gäller ärenden vilka enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighetsområde begränsar landskapets faktiska behörighet. Då riket folkrättsligt svarar för att fördraget efterföljs även i landskapet och enligt självstyrelselagen också i övriga bestämmelser om relationer till utländska makter kan en fördragsförpliktelse inte brytas genom antagande av en landskapslag. Lagtinget kan därför anses överskrida sin behörighet om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som strider mot ett internationellt fördrag som bringats i kraft i landskapet.

Frågan om lagtingets beslut innebär en överskridning av lagstiftningsbehörigheten på det sätt som 19 § självstyrelselagen avser är inte klar. De synpunkter som ovan anförts ger ett starkt stöd för en sådan uppfattning, att kontrollen av de begränsningar i behörigheten som följer av internationella fördrag är en del av lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen.<sup>90</sup>

90. Ålandsdelegationen XII serien. Åren 1988–1996. Nr 57A/95 Landskapslag om rätt att utöva näring, antagen av lagtinget 8.6.1995.

Tre ledamöter meddelade skiljaktig mening till HD:s utlåtande med hänvisning till att SjL inte innehåller några bestämmelser om kontroll av huruvida en landskapslag strider mot ett fördrag som lagtinget godkänt. Ledamöterna underströk att för kontroll av huruvida den nationella lagstiftningens överensstämmelse med internationella fördrag har det utvecklats särskilda folkrättsliga förfaranden och att lagstiftningskontrollen inte innebär skyldighet för Republikens President att kontrollera att landskapslagar överensstämmer med bestämmelser i internationella avtal.<sup>91</sup> Presidenten höll dock med majoriteten i HD och ansåg att eftersom Ålandsprotokollet begränsar lagtingets lagstiftningsbehörighet hade lagtinget överskridit sin behörighet.

HD preciserade inte vilken paragraf i SjL som lagtinget har brutit emot. Detta kan ge rum för godtycklig tolkning som inte har stöd i SjL vilket kan innebära en risk ur rättsäkerhetssynvinkel. Det är därför välkommet att HD under senare år har utvecklat sin rättspraxis och preciserat innebörden av hur lagstiftningskontrollen ska göras.

En skiljelinje bör i detta sammanhang göras mellan Ålandsprotokollet som utgör en del av EU:s primära rätt och som inte kräver ytterligare lagstiftningsåtgärder för att vara tillämplig i landskapet, och EU-direktiv som kräver ett aktivt handlande för att verkställas. Ålandsprotokollet, som en del av Finlands anslutningsfördrag, är ett villkor för att Åland fortsättningsvis ska kunna tillämpa vissa undantag från EU-rätten. Åland har godkänt Ålandsprotokollet och protokollet ställer tydliga krav på hur Åland får agera gällande jordförvärvsrätten och näringsrätten. En avvikelse från Ålandsprotokollet skulle onekligen påverka Finlands förhållande till utländska makter. Lagstiftning som står i strid med Ålandsprotokollet måste därför anses utgöra en sådan uppenbar konflikt med EU-rätten som innebär en

överskridning av lagstiftningsbehörigheten. Implementering av EU-rätten är dock av en annan natur då det finns utrymme för olika tillvägagångssätt i implementeringen vilket i sin tur innebär större utrymme för tolkning av vad som anses vara korrekt implementering av direktivet. Det är därför i sakens natur att det är svårare att fastställa vad som utgör en inkorrekt implementering av EU-direktiv än vad som utgör en avvikelse från Ålandsprotokollet.

Eftersom ett internationellt fördrag som faller inom landskapets behörighet kan träda i kraft i landskapet endast om Åland ger sitt medgivande till detta har Åland därmed även uttryckligen gett sitt medgivande till att lagstiftningsbehörigheten kan inskränkas av ett sådant fördrag. När det gäller ikraftträdande av EU-direktiv är det EU-direktivens innehåll och utformning som kan styra om bestämmelser i direktivet faller inom landskapets eller rikets behörighet.

91. Ålandsdelegationen XII serien. Åren 1988–1996. Nr 57A/95 Landskapslag om rätt att utöva näring, antagen av lagtinget 8.6.1995.

## Översyn av behörighetsfördelningen mellan riket och Åland

Såsom nämndes inledningsvis i denna rapport pågår för närvarande en översyn av SjL. Avsikten med översynen är bl.a. att utreda behovet av en mer grundläggande förändring i systemet för behörighetsfördelning.<sup>92</sup> En viktig orsak till behovet av en översyn härleder från de förändringar som skett i och med medlemskapet i EU. Detta bekräftas av både Janssonkommittén och Aaltokommittén i deras respektive betänkanden.

Janssonkommittén konstaterar att självstyrelsens omfattning och organisation inte är statisk och att särskilt Finlands EU-medlemskap har gett upphov till ändringar i självstyrelselagen.<sup>93</sup> Aaltokommittén noterar att världen i flera avseenden grundligt förändrats efter att SjL trädde i kraft och att de viktigaste förändringarna har bestått av integrationen i Europa och världsekonomin globalisering. Aaltokommittén slår även fast att SjL i enskilda frågor har visat sig vara svår att tolka och tillämpa och att en grundlig revidering behövs så att en modern och mer flexibel lag kan fås till stånd.<sup>94</sup> Samtidigt erkänner Aaltokommittén att Finlands EU-medlemskap medfört en ny dimension för förhållandet mellan riket och landskapet vilket kan innebära en begränsning i handlingsutrymmet när SjL utvecklas. Det är därför viktigt att Ålands inflytande i EU-ärenden som gäller landskapet säkerställs.<sup>95</sup>

92. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2.

93. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2, s. 10.

94. Justitieministeriets betänkande och utlåtande 4/2013, Ålands självstyrelse i utveckling, s. 52.

95. Ibid, s. 68.

Gällande behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har Janssonkommittén och Aaltokommittén olika syn på vad som är mest lämpligt. Janssonkommittén anser att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket bör utgå från endast en behörighetsförteckning som räknar upp rikets behörighet och att återstående behörigheter, utöver de som landskapet redan har, skulle kunna överföras till landskapet.<sup>96</sup> Kommittén anser att en omorganisering av nuvarande behörighetssystem inte torde leda till en större grad av tolkningssvårigheter än vad som tidigare har varit fallet.<sup>97</sup> Aaltokommittén är dock av en annan åsikt och anser att endast en behörighetsförteckning skulle kunna försämra transparensen och orsaka tolkningsproblem gällande lagstiftningsfördelningen. Aaltokommittén bedömer i stället att ett system med två listor är tydligare och även förenligt med landskapets intressen.<sup>98</sup>

Gällande hur behörighetsfördelningen ska utformas ger varken Aaltokommittén eller Janssonkommittén uttömmande besked. Aaltokommittén bedömer dock att viss behörighet av principiella skäl bör hör till riket. Hit hör exempelvis statsförfattning och de grundläggande rättigheterna, rikets säkerhet inklusive gränsbevakningen, försvaret, finskt medborgarskap etc. Beträffande många andra rättsområden (t.ex. familjerätt, och annan civilrätt) kunde man eventuellt lagstifta på annat sätt.<sup>99</sup> Janssonkommittén å sin sida anser att landskapets traktaträttsliga behörighet bör utvidgas som en följd av internationaliseringen och den europeiska integrationen.<sup>100</sup>

96. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2, s. 18.

97. Ibid, s. 16.

98. Justitieministeriets betänkande och utlåtande 4/2013, Ålands självstyrelse i utveckling, s. 57.

99. Ibid.

100. Betänkande från parlamentariska kommit-

Aaltokommittén erkänner i detta sammanhang att en del av bedömningen av hur man ska lagstifta avgörs av EU-rättens utveckling. Detta innebär bl.a. att en innehållsmässigt annorlunda lagstiftning i landskapet inte får orsaka svårigheter och s.k. gränshinder för människor och företag. Även en bedömning av hur behörighetsöverföringen skulle påverka internationella överenskommelser som binder Finland måste beaktas.<sup>101</sup> I detta sammanhang konstaterar Aaltokommittén att nuvarande SjL kom till innan EU-medlemskapet och att frågan om behörighetsfördelningen och implementeringen av EU-rätten därmed inte beaktats i tillblivelsen av nuvarande SjL. Ett exempel som nämns gällande hur behörighetsfördelningen påverkats av EU-medlemskapet är då EU-rätten förutsätter endast en lösning som gäller hela medlemslandet, t.ex. fördelning av en fiskekvot.<sup>102</sup> Aaltokommitténs slutsats är att SjL behöver göras tydligare och delvis smidigare och att konkreta förslag till behörighetsöverföringar kan göras först efter en grundlig konsekvensbedömning. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid praktiska synpunkter och vid hurudan kapacitet landskapets förvaltning och lagberedning har.<sup>103</sup>

Vad gäller landskapslagars förenlighet med EU-rätten konstaterar Aaltokommittén att frågan har debatterats i olika sammanhang och att flera utredningar har gjorts. Aaltokommittén anser att landskapslagars förhållande till EU-rätten har anknytning till Finlands och Ålands ansvar för det nationella genomförandet av EU-rätten. I likhet med vad som har sagts i denna

tén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2, s. 18.

101. Justitieministeriets betänkande och utlåtande 4/2013, Ålands självstyrelse i utveckling, s. 53 f.

102. Justitieministeriets betänkande och utlåtande 4/2013, Ålands självstyrelse i utveckling, s. 54.

103. Ibid s. 55.

rapport konstaterar Aaltokommittén att HD:s praxis är att anse att en landskapslag står i strid med SjL om den uppenbart strider mot EU-rätten. Frågan om att i samband med lagstiftningskontrollen utreda landskapslagars förenlighet med EU-rätten är principiellt svår. Enligt Aaltokommittén finns det behov av att klarlägga förfarandena och ansvarsfrågorna och frågan bör därför utredas närmare. Ett förslag som förs fram är möjligheten att landskapsregeringen i växelverkan med det behöriga ministeriet på förhand utreder de frågor som gäller genomförandet av EU-rätten.<sup>104</sup> En studie av hur andra federala stater har löst frågan kan vara intressant i detta sammanhang.

Gällande lagstiftningskontrollen understryker å sin sida Janssonkommittén att landskapslagar genomgår en tämligen utvecklad förhandskontroll medan det inte finns något motsvarande förfarande för kontroll av rikslagstiftnings förenlighet med rikets behörighetsområde. Medan kontrollen av landskapslagarna omfattar en procedur som kan inkludera justitieministeriet, Ålandsdelegationen, HD och republikens president är det endast grundlagsutskottet som kontrollerar rikslagars förenlighet med SjL. Trots denna asymmetri konstaterar kommittén samtidigt att den har lett till förvånansvärt få konflikt-situationer.<sup>105</sup> Som en lösning på denna asymmetri föreslås att presidenten ska kunna begära utlåtande även från Ålandsdelegationen vad gäller rikslagarnas överensstämmelse med SjL.<sup>106</sup> Kommittén anser även att förhållandet mellan grundlagen och SjL i vissa förhållanden är problematisk då riksdagen kan göra intrång på lag-

104. Ibid, s. 60, 67.

105. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2, s. 31. Kommittén nämner att denna asymmetri blev synlig framför allt i behandlingen av lotterilagen.

106. Ibid, s. 33.

tingets lagstiftningsbehörighet utan lagtingets godkännande.<sup>107</sup> För att åtgärda detta föreslår kommittén ett skydd mot behörighetsinskränkningar genom en ändring i SjL enligt vilken landskapets behörighet inte kan inskränkas genom grundlag om inte lagtinget har samtyckt i kvalificerad ordning.<sup>108</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte verkar råda någon tvekan i den översyn som pågår om att EU har påverkat förhållandet mellan landskapet och riket och att EU-rätten kommer att utgöra en viktig aspekt i utarbetandet av en ny behörighetsfördelning mellan riket och landskapet. De utredningar som redan har gjorts visar även på att EU-rätten påverkar tolkning av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Det är därför väsentligt att översynen av behörighetsfördelningen tar i beaktande på vilket sätt EU-rätten har påverkat behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet.

## Sammanfattande konklusioner

Frågan som ställdes initialt i denna rapport gällde om EU-medlemskapet har inneburit en inskränkning i landskapets behörighet till förmån för riket. I genomgången av Ålandsdelegationens och HD:s tolkningar av behörighetsfördelningen i implementeringen av EU-rätten framgår att lagstiftningskontrollen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet utgår ifrån det lagstiftningsområde som i huvudsak berörs men att EU-rättens utformning gör att denna grundprincip i många fall måste frångås.

När det gäller implementering av EU-rätten har behörighetsfrågan ofta handlat om huruvida lagen utgör en korrekt implementering av EU-rätten. En uppenbart felaktig implementering av EU-rätten utgör en behörighetsöverskridning och landskapslagen har i liknande fall förordats att förfalla. Trots att landskapets lagstiftningsbehörighet begränsas i liknande fall av Finlands ansvar för förhållande till främmande makter innebär det inte att Finland tar över lagstiftningsbehörighet på området utan endast att den föreslagna bestämmelsen inte kan träda i kraft. Landskapet har sålunda fortsättningsvis lagstiftningsbehörighet på området.

Andra exempel på tolkning av behörighetsfördelningen har handlat om att EU-direktiven ibland är utformade på ett sådant sätt att den interna kompetensfördelningen inte alltid kan respekteras. Detta var exempelvis fallet med landskapslagen om naturvård där HD fann att landskapet inte hade behörighet att utnämna ansvarig myndighet eftersom EU-förordningen förutsatte att endast en myndighet utnämns i varje medlemsland. Även i dessa fall handlar behörighetstolkningen om att Finland ansvarar för förhållandet till utländska makter. Implementering av EU-direktiv som i huvudsak kan härledas till landskapets behörighet kan sålunda komma

107. Ibid, s. 31.

108. Ibid, s. 35.

att handla om huruvida det finns aspekter av utrikesrelationer i direktivet som kräver en åtgärd på nationell nivå. Det är uppenbart att det i liknande fall finns en direkt konflikt mellan EU-rätten och tillämpningen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Samtidigt har HD vidhållit att kravet på att endast en myndighet får utses inte innebär att lagstiftningsbehörigheten eller förvaltningsbehörigheten mellan riket och landskapet förändrats. I praktiken innebär dock rikets befogenhet att utnämna en myndighet behörig för hela landet, att denna myndighet får förvaltningsbehörighet även inom landskapets område. Att förvaltningsbehörigheten skjuts över till riket bekräftas även av 59b § enligt vilken riksmyndigheten ska fatta beslut i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet i de fall där endast en åtgärd får vidtas. Det är därmed tydligt att EU-rättens utformning i vissa fall innebär en behörighetsförskjutning till rikets fördel. Inom dessa områden har landskapets lagstiftningsbehörighet med andra ord fått ge vika för rikets.

Syftet med 59b § var att förtydliga på vilket sätt behörighetsfördelningen ska tolkas när endast en åtgärd får vidtas eller endast en myndighet utses. Bestämmelsen kodifierade till viss del redan etablerad praxis. I praktiken innebär bestämmelsen att den behörighetsförskjutning som skett till rikets fördel blivit lagstadgad. HD:s tolkning av behörighetsfördelningen utifrån de krav som EU-rätten ställer och inte alltid utifrån bestämmelserna i SjL innebär att det även förekommer ett oförutsett läckage av behörighet till förmån för riket. Detta var t.ex. fallet gällande möjlighet att utse flera myndigheter för implementering av EU-direktiv om handel med utsläppsätter där HD gjorde bedömningen att det trots direktivets utformning endast var möjligt att utse en myndighet för att uppfylla EU-rätten.

I motsats till den tolkning som HD gör i implementeringen av EU-direktiv och den behörighetsförskjutning till rikets fördel som det-

ta kan leda till är situationen en annan gällande Ålandsprotokollets roll i behörighetsfördelningen. Ålandsprotokollet förbjuder ytterligare restriktioner vad gäller jordförvärvsrätten och näringsrätten. Landskapets lagstiftningsbefogenheter har därmed begränsats i förhållande till EU-rätten men innebär inte att lagstiftningsbehörigheten förskjutits till rikets fördel. Den begränsning som Ålandsprotokollet innebär är tydlig i sin utformning och kan därför inte leda till oförusedda begränsningar.

Att EU-medlemskapet inneburit en ny dimension i förhållandet mellan riket och landskapet bekräftas av den pågående översynen av SjL. Den behörighetsförskjutning som har skett som en följd av EU-medlemskapet borde utgöra en viktig fråga i framtida och pågående diskussioner om utveckling av självstyrelsen. Janssonkommitténs förslag att endast en behörighetsförteckning skulle finnas i SjL har fått kritik från Aaltokommittén. Om syftet med översynen bl.a. är att göra behörighetsfördelningen tydligare borde även EU-medlemskapets krav på implementeringen av EU-rätten vara en viktig aspekt i hur behörighetsfördelningen ska utformas. Om det finns en eller två listor med behörighetsförteckning är kanske inte avgörande utan snarare att man har i åtanke vilka krav EU-rätten ställer som kan påverka behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Som har konstaterats ovan är det när EU-rätten ställer krav på ett visst handlande som en behörighetsförskjutning till rikets fördel kan ske. Det är därför inom dessa områden som det krävs grundligare utredning av hur landskapets behörighet ska säkerställas. Finns det exempelvis möjlighet för Åland att ha en lagstadgad rätt till inflytande i sådana frågor? I dagsläget har Åland endast möjlighet att genom samråd ge sin syn på en åtgärd som ska vidtas i ett förvaltningsärende med anledning av EU-beslut. När det gäller utnämning av en myndighet som en följd av EU-beslut har Åland överhuvudtaget ingen möjlighet till inflytande.

En översyn av bestämmelserna i 59 b § ter sig därför som ytterst viktig för att självstyrelsen ska kunna utvecklas i rätt riktning. I detta sammanhang bör även en översyn av vad som omfattas av lagstiftningskontrollen enligt 19 § genomföras. Syftet med en sådan översyn bör vara att utreda om bestämmelsen kan preciseras så att det framgår vilken hänsyn som måste tas till EU-rättsliga frågor i behörighetsbedömningen.

Några enkla och snabba lösningar finns knappast utan en grundlig utredning av frågan behövs där Ålands möjlighet till inflytande och behörighet i EU-ärenden och en fortsatt utveckling av självstyrelsen säkerställs. Exempel från andra federala system kan fungera som exempel i en sådan utredning. Det verkar vara vanligt i flera federala stater att involvera företrädare för delstaterna i EU-lagstiftningsarbetet så att det på ett tidigt stadium finns en medvetenhet om lagstiftningsens utformning. För Ålands del skulle en sådan lösning innebära att både riket och landskapet på ett tidigt stadium blir medvetna om vilka eventuella frågor som kan uppstå gällande behörighetsfördelningen när EU-direktivet ska implementeras. Ålands delaktighet i lagstiftningsarbetet på EU-nivå är dock inte enbart beroende av rikets goda vilja utan är även en fråga om resurser. Redan idag är resurserna

knappa vid landskapsregeringens lagberedning och delaktighet i EU:s lagstiftningsarbete skulle onekligen kräva betydande resurser. Delaktighet i EU:s lagstiftningsarbete är inte heller en garanti för att implementeringen på nationell nivå löper smidigt eller inte leder till en behörighetsförskjutning.

I det arbete som har gjorts hittills gällande översynen av SjL framgår att frågor gällande lagstiftningskontroll av landskapslagars förenlighet med EU-rätten är principiellt svår och att frågan måste utredas närmare. Den redan utvecklade rättspraxisen kommer onekligen att vara väsentlig i denna utredning. Utmaningen i den pågående översynen är att tillförsäkra en utveckling av självstyrelsen som säkerställer självstyrelsens gynnsamma utveckling samtidigt som Finlands folkrättsliga ansvar inte får sättas ur spel. Förhoppningsvis innebär den framtida behörighetsfördelningen och lagstiftningskontrollen att landskapets självstyre stärks och utvecklas i enlighet med självstyrelselagens syfte att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt göra det möjligt för befolkning att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.

# RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut jobbar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning. Institutet fokuserar på självstyrelse reformer, minoritetsfrågor, demilitarisering och konflikt hantering.

Ålands fredsinstitut ingår i flera nationella och internationella nätverk av organisationer som arbetar med närliggande frågor. Fredsinstitutet är en politiskt och religiöst obunden stiftelse som grundades 1992. Institutets styrelse fattar beslut om den övergripande verksamheten medan forskarrådet ansvarar för den vetenskapliga inriktningen. Institutet har konsultativ status inom FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC.

Ålands fredsinstituts forskare och gästforskare arbetar inom tre breda ämnesområden som även utgör Ålandsexemplets beståndsdelar:

- Säkerhet
- Autonomier,
- Minoriteter

Forskningen sker med medveten reflektion kring genusfrågornas betydelse i samtliga tre sakområden.

Institutet publicerar böcker och rapporter inom dessa områden. Genom att ordna seminarier och konferenser och genom ett växande bibliotek som är öppet för allmänheten fungerar institutet som en samlingspunkt för Åland, Norden och Östersjöområdet. Autonomi- och konflikt hanteringsseminarier ordnas med grupper från konfliktområden världen över.

## REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

Utgiven av Ålands fredsinstitut  
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland  
peace@peace.ax www.peace.ax

Nr 1–2016

*EU-rätten och behörighetsfördelningen  
mellan riket Finland och landskapet Åland*  
Anna-Lena Sjölund

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-81-1 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-82-8 (Online)

ISBN 978-952-5265-81-1



9 789525 265811

## REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

No. 2–2015

*The Åland Example Applied – a Case Study of the  
Autonomous Region of Muslim  
Mindanao*

Gustav Blomberg

ISBN 978-952-5265-79-8 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-80-4 (Online)

No. 1–2015

*Conflict Regulation through Self-Rule:  
Success factors for Territorial Autonomy  
Systems*

Felix Schulte

ISBN 978-952-5265-75-0 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-76-7 (Online)

No. 2–2014

*Minorities and immigration  
– frameworks of exclusion and inclusion  
in Åland and South Tyrol compared*

Verena Wisthaler and Heidi Öst

ISBN 978-952-5265-73-6 (Printed)

ISBN 978-952-5265-74-3 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från  
www.peace.ax eller beställas för 10 euro + por-  
to från Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101  
Mariehamn, Åland, Finland, tel. +358 18 15570,  
fax +358 18 21026, info@peace.ax