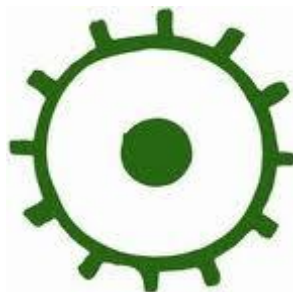


ARBETSPAPPER FRÅN ÅLANDS FREDSinSTITUT  
WORKING PAPERS FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

# ÅLANDSDELEGATIONENS RÄTTSHISTORISKA UTVECKLING

## Från skattefinanser till lagstiftningskontroll

PETRA GRANHOLM



Ålands fredsinstitut  
The Åland Islands Peace Institute  
Hamngatan 4/PB 85  
AX-22101 Mariehamn  
Åland, Finland

2008

**ARBETSPAPPER FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT**

**WORKING PAPERS FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE**

Ålands fredsinstitut arbetar sen första början (1992) med frågor om fred, säkerhet, minoriteter och självstyrelser. Syftet är att förebygga och hantera konflikter och våld. Fredsinstitutet ordnar seminarier, konferenser och utbildningar inom dessa områden och publicerar regelbundet rapporter och böcker. Rapporterna i rapportserien Rapport från Ålands fredsinstitut – Report from the Åland Islands Peace Institute ställer krav på omfattande forskning och vetenskaplig relevans; de kan laddas ner gratis från fredsinstitutets hemsida.

Som komplement till rapportserien ger Ålands fredsinstitut också ut den elektroniska serien Arbetspapper från Ålands fredsinstitut – Working Papers from the Åland Islands Peace Institute. Dessa papper är oftast kortare än rapporterna men längre än våra bloggar. De rör ämnen i vilka det saknas god dokumentation eller vetenskaplig granskning eller ämnen som vi endast delvis har möjlighet att belysa. Arbetspappren kan också vara ett forum för argument och arbeten från yngre författare. Vi tror fortsättningsvis att en del av den omfattande kunskap och de insikter vi får bör förmedlas till en större allmänhet i lättillgängligt format. Åsikterna representerade i arbetspapper-serien är författarnas egna och motsvarar inte nödvändigtvis Ålands fredsinstituts ståndpunkt som institution.

Sia Spiliopoulou Åkermark  
Fredsinstitutets direktör

**Arbetspapper om Ålandsdelegationens rättshistoriska utveckling**

**Kommentar från författaren**

Denna korta uppsats om Ålandsdelegationen kom till 2008 efter att författaren arbetat med att sammanställa Ålandsdelegationens utlåtanden mellan 1997 och 2007. Ålandsdelegationen är ett av Ålandsexemplet verktyg för att lösa de tvister som oundvikligen uppkommer i relationerna mellan självstyrelseinstitutionerna och de nationella institutionerna. Som sådant var och är Ålandsdelegationen fortfarande ett relativt utforskat område inom den vetenskapliga litteraturen. Därför väljer Ålands fredsinstitut nu att publicera denna text i efterhand, i alla ödmjukhet med förhoppning om att den för någon kan belysa Ålandsdelegationens tongivande betydelse i självstyrelsehistorien.

Petra Granholm  
Fredsinstitutets forskningskordinator  
Mariehamn 30.5.2015

## Innehållsförteckning

<b>1 INTRODUKTION</b> .....	<b>4</b>
<b>2 ÅLANDSDELEGATIONENS SAMMANSÄTTNING</b> .....	<b>4</b>
<b>3 ROLL OCH STATUS</b> .....	<b>5</b>
<b>4 ÅLANDSDELEGATIONENS ROLL SOM LAGSTIFTNINGSKONTROLLANT</b> .....	<b>7</b>
<b>5 PRESIDENTENS VETORÄTT OCH INHÄMTANDE AV HÖGSTA DOMSTOLENS UTLÅTANDE</b> .....	<b>7</b>
<b>6 UTVECKLING I SJL 1991 OCH SENARE ÄNDRINGAR</b> .....	<b>9</b>
<b>7 ÅLANDSDELEGATIONEN IDAG</b> .....	<b>11</b>
<b>8 AVSLUTNING</b> .....	<b>12</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....	<b>14</b>

## 1 Introduktion

Ålandsdelegationen är det organ som tillsammans med landskapsregeringen spelat den största rollen i utvecklingen av Ålands självstyrelse. Trots detta arbetar delegationen ofta i det tysta och dess prestationer är i allmänhet mindre kända både på och utanför Åland. Detta kanske beror på att dess roll som uttolkare av den åländska självstyrelsen inte var förutsedd i den första självstyrelselagen. Faktum är dock att Ålandsdelegationens kanske främsta roll idag är kontrollen av landskapslagar efter att lagtinget har antagit dem, men före republikens president har stadsfäst dem. Denna uppgift föreskrivs Ålandsdelegationen i den nuvarande självstyrelselagens<sup>1</sup> 19.1. §.

Ålandsdelegationens roll har sålunda förändrats genom praxis och lagstiftning och detta har haft betydelse för självstyrelsen. I denna uppsats ges en rättshistorisk översikt över Ålandsdelegationen och dess status, roll och uppgifter. Fokus vilar på lagstiftningskontrollen, inte de finansiella uppgifter ifråga om beslut om avräkning, förskott och skattegottgörelse som även präglat Ålandsdelegationens arbete.

## 2 Ålandsdelegationens sammansättning

I regeringens proposition till riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland 1919 föreslogs i V:e kapitlet om landskapets hushållning, 27 §:

en delegation, bestående av tvenne ledamöter, förordnade av statsrådet, samt tvenne, utsedda av landstinget.

I denna första omnämning av Ålandsdelegationen föreslogs finansministern till ordförande för delegationen vars uppgift var att fastställa beloppet av statsmedelsbidraget för Ålands län, då beskattningen för självstyrelsens ordinarie behov i förhållande till länet åtnjutna förmåner är proportionsvis högre än beskattningen i medeltal för motsvarande ändamål annorstädes i Republiken.<sup>2</sup> Delegationen fattade även beslut om extraordinarie utgifter. Regeringens förslag att finansministern skulle vara ordförande hängde troligtvis samman med karaktären av delegationens uppgifter. I grundlagsutskottets betänkande N:o 1 med anledning av regeringens proposition angående lag om självstyrelse för Åland fann utskottet dock att landshövdingen skulle vara ordförande i delegationen, därför att denne bättre kunde känna till landskapets förhållanden. Rikets intressen vore enligt utskottet redan tryggade genom att delegationens beslut krävde stadfästelse av republikens president.<sup>3</sup> Riksdagen godkände sedermera grundlagsutskottets förslag på ordförande.<sup>4</sup> Detta beslut torde ha haft avgörande betydelse för Ålandsdelegationens självstyrelsetolkande roll i praktiken.

Inför revideringen av Sjl 1951 gavs som förslag till ändring av rubrik för Sjl 1920 V:e kapitlet ”Landskapets hushållning och Ålandsdelegationens uppgifter” (som tidigare enbart varit ”Landskapets hushållning”). Här föreslogs även två ledamotssuppleanter, en av statsrådet och en av landstinget utsedd person. Beslutsför

<sup>1</sup> Självstyrelselag för Åland 1991, ÅFS 1991:71. Hädanefter Sjl 1991.

<sup>2</sup> I Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del I, s.50. Regeringens proposition till riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland. 1919 års riksdag N:o 73.

<sup>3</sup> Ibid, s.57. Grundlagsutskottets betänkande N:o 1 med anledning av Regeringens proposition angående lag om självstyrelse för Åland. 1920 Rd. U.B.Prop N:o 73 (1919 Rd.)

<sup>4</sup> Ibid, s.99. Riksdagens svar på Regeringens proposition angående lag om självstyrelse för Åland. 1920 Rd. Riks.sv., Prop N:o 73 (1919 Rd.)

var enligt förslaget från 1938 delegationen endast då 5 personer var samlade (d.v.s. ledamöter eller suppleanter). Dessutom föreslogs att då landshövdingen hade förhinder eller tjänsten var vakant, landskapssekreteraren att fungera som ordförande. Detta förslag fick dock aldrig genomslag, då nästa förslag från 1941 istället menade att republikens president tillsammans med landstingets ordförande skulle utse lämplig person för uppdraget. I SjöL 1951 28 § gick det senare förslaget igenom, då presidenten förordnade lämplig person efter överenskommelse med talmannen för landstinget. Liksom i SjöL 1951 28 § gavs 1938 på förslag att uppdraget som ledamot eller suppleant kunde återkallas av statsrådet eller landstinget, när skäl därtill anses föreligga.<sup>5</sup>

I förslag från 1989 motsvarar stadgandena om delegationens sammansättning i sak SjöL 1951 28 § 2 mom. Dock skulle enligt förslaget antalet suppleanter för ledamöterna utökas till två stycken, då delegationen är beslutsför endast som fulltalig. Delegationens medlemmar föreslogs att utses tillsvidare såsom i SjöL 1951, då delegationens uppgifter kräver särskild sakkunskap och förfarandet inte tillfört några nackdelar.<sup>6</sup>

### 3 Roll och status

År 1938 granskade den s.k. Castrén-kommittén SjöL på nytt och gav förslag på lag angående ändring av lagen om självstyre för Åland, med anledning av att självstyrelselagstiftningen led av ”särskilda otydligheter”, speciellt ifråga om kompetensfördelningen mellan riket och landskapet.<sup>7</sup>

Intressant är att se i motiven vilken ställning Ålandsdelegationen som självstyrelsetolkande organ redan fått. I motiveringarna till 1938 års förslag till ny SjöL påpekas Ålandsdelegationens utveckling ex lege:

Vid sidan av sin lagbestämda uppgift såsom organ för bidragsutjämnningen har Ålandsdelegationen blivit ett slags permanent expertkollegium, som anlitas av regeringen vid beredningen av landskapet rörande angelägenheter. Denna sida av delegationens verksamhet har icke uppmärksammats i lagtexten utan utbildats genom praxis. I regeln hava statsrådets ministerier före landskapslagarnas föredragning för republikens president aktat nödigt inhämta delegationens utlåtande rörande behörighetsspörsmålet. Där sakens beskaffenhet sådant påkallar inhämtar republikens president därefter högsta domstolens utlåtande, innan ärendet upptages till slutlig prövning. Då presidentens eventuella vetorätt skall utövas inom tre månader efter det att landstingsbeslutet delgivits honom (d.v.s. ankommit till presidentens kansli)<sup>8</sup> måste dessa ärenden behandlas i brådskande ordning.<sup>9</sup>

Denna praxis följdes dock inte alltid. Motiveringarna antyder att högsta domstolens yttrande över inkomna landskapslagar inforrats utan att Ålandsdelegationen därförinnan hörts i flera fall. Man medgav dock nyttan av delegationens preliminära beredning för högsta domstolens granskningsarbete, och kommittén rekommenderade för förslaget till SjöL en så enhetlig praxis som möjligt i detta avseende.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del II, s. 164. Författningsförslag, Lag angående ändring av lagen om självstyre för Åland.

<sup>6</sup> Ibid, ss.134-135.

<sup>7</sup> Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del II, s.169.

<sup>8</sup> Fotnot i texten av citatet: ”Se skrivelse från statsrådets kansli till Ålands landshövding 29/1 1939”.

<sup>9</sup> Förarbeten till SjöL, II, 1938, s.225.

<sup>10</sup> Ibid.

Betydelsen av Ålandsdelegationens granskning framkommer tydligt i flera fall som finns beskrivna i förarbetena, t.ex. ifråga om landskapets kompetens på området för undervisningsväsendet. Enligt SjL 1920 9 § 2 mom. 6 p. tillkom den lagstiftande makten riket ifråga om ”grunderna för undervisningsväsendet”, medan den ifråga om lagstiftning och förvaltning tillkom landskapet. I praxis förblev detta uttryck oklart ifråga om gränserna mellan rikets och landskapets behörighet. Ålandsdelegationen ansåg att man i praxis under övergångstiden kunnat ansluta sig till lagstiftningen som ”ett odelbart helt”. Ålandsdelegationen tolkade i sitt betänkande den 26.7.1924 uttrycket i 9 § som

de grundläggande föreskrifter, som åsyfta att giva säkerhet för att undervisningsväsendet motsvara de krav, staten i sitt intresse finner nödigt upprätthålla.<sup>11</sup>

I motiven till förslaget 1938 citeras Ålandsdelegationens tolkning och utläggningar som auktoritativa, vilket är intressant p.g.a. Ålandsdelegationen avgett betänkandet till synes utan laglig grund i självstyrelselagen. De svävande uttrycken i SjL om undervisningsväsendet gav upphov till tolkningssvårigheter i en fråga angående utövning av dispensbefogenhet, i vilken Ålandsdelegationens uttalande inhämtades, så även i ett ärende angående meningsskiljaktighet mellan sjöfartsstyrelsen och Ålands landskapsnämnd. Det senare ärendet hänsköts sedermera av handels- och industriministeriet till högsta domstolen, som 1937 avgjorde frågan i enlighet med den av Ålandsdelegationen uttalade rättsuppfattningen.<sup>12</sup>

En rad kommittéarbeten under perioden fr.o.m. 1938 lade grunden för 1951 års totalrevision av SjL. Den i förslagen från 1938 och 1941 omnämnda 31 § om Ålandsdelegationens rådgivande roll i lagstiftningen, motsvaras av 1951 års SjL av 33 §.

I förarbetena återfinns även en diskussion om Ålandsdelegationens status. Ålandsdelegationen uppfattades som:

ett i SjL förutsatt organ, som i kollegial sammansättning handhar offentlig myndighet enligt lagfästa normer samt vid sidan härav anlitas såsom expertkollegium i vissa landskapet Åland rörande angelägenheter, men torde icke kunna anses som ämbetsverk i egentlig mening.

Sålunda kan ledamöterna återkallas vid behov och ordförandeposten innehas endast så länge som landshövdingens ämbetet innehas. Ålandsdelegationen ansågs inte heller vara ett rent självstyrelseorgan i egentlig mening, utan ansågs som ”ett av självstyrelselagen tillskapat utjämningsorgan”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor, 2, ss. 71-72.

<sup>12</sup> Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del II, s.181. Motiv. Inledanade översikt, kommitténs uppdrag.

<sup>13</sup> Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del II, ss. 226-227. . Motiv. Inledanade översikt, kommitténs uppdrag.

## 4 Ålandsdelegationens roll som lagstiftningskontrollant

De landskapslagar som lagtinget stiftar står inte i normhierarkin under de lagar som riksdagen stiftar eftersom lagstiftningsområdena är parallella. Landskapslagarna bör dock vara i överensstämmelse med självstyrelselagen och Finlands grundlag till den del undantag från grundlagen inte har gjorts genom självstyrelselagen.<sup>14</sup>

Lagstiftningsbehörighetsområdena regleras i den nuvarande självstyrelselagen 18 § och 27 §. Ålandsdelegationens uppgifter utökades genom praxis redan på ett tidigt stadium,<sup>15</sup> men en lagstadgad bestämmelse om Ålandsdelegationens roll som lagstiftningskontrollant för dessa behörighetsområden infördes först i Sjl 1951.<sup>16</sup>

Ålandsdelegationen utvecklade till stor del själv lagstiftningen, vilket högsta domstolen i sin praxis godkände. Detta fenomen omnämner Klinthe i sin avhandling från 1938 som ”freie Rechtsfindung”. Detta utgör inte lagtolkning i vanlig mening utan de konstitutiva statsakternas utfyllande genom rättspraxis.<sup>17</sup> Det var ett tungt arbete att tyda de torftiga Sjl paragraferna i självstyrelsens tidiga år, men presidenten och riksmyndigheterna såg snabbt Ålandsdelegationens värde som sakkunnigkollegium och utnyttjade detta faktum, bl.a. vid förslag till förordningar och andra åtgärder som rörde Åland. Dreijer betonar särskilt utredningar om övergången från riks- till landskapsförvaltning som gjordes på uppdrag av olika ministerier då självstyrelsen skulle sättas i funktion.<sup>18</sup>

Den bestämmelse som idag är Sjl 60 § om lagenligheten av landskapsförordningar samt behörighetskonflikter, var i Sjl 1920 35 §, enligt vilken endast högsta domstolen avgjorde i meningsskiljaktigheter angående landshövdingens, landstingets eller landskapsnämndens befogenheter utan förpliktelse att inhämta uttalanden av någon. I förslaget från 1941 var detta 40 §, enligt vilken högsta domstolen avgjorde på anmälan av landshövdingen eller landskapsstyrelsen och sedan vederbörande blivit hörd i saken. Numera gör landskapsregeringen eller riksmyndighet framställan och hörs, i tillägg till att utlåtande inhämtas från Ålandsdelegationen.

## 5 Presidentens vetorätt och inhämtande av högsta domstolens utlåtande

Under självstyrelsens första årtionden utnyttjade presidenten varken sin vetorätt eller möjligheten att inhämta högsta domstolens utlåtande särskilt ofta. Endast i några enstaka fall hade presidenten inhämtat högsta domstolens utlåtande, vanligen ifråga om en landskapslag som Ålandsdelegationen i sitt yttrande har ansett böra förfalla.<sup>19</sup> I

<sup>14</sup> Jääskeläinen, Niilo: Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriet, publikation 2006:2, s.9.

<sup>15</sup> Dreijer menar att detta skedde ”redan från början”. Dreijer, 1947, s.217. (Drejer: Ålands självstyrelse 25 år, Festskrift på uppdrag av Landstingets presidium, Mariehamn 1947).

<sup>16</sup> I.o.m. Sjl 1951 14 § 2 mom. övergår ÅD:s behörighet de jure från enbart skattefinansiella angelägenheter till att även innefatta lagstiftningskontroll.

<sup>17</sup> Klinthe, 1938, s.8. (Paul Johan Klinthe: Ålandsdelegationen och dess verksamhet med en exkurs över landskapet Ålands statsrättsliga ställning, Akademisk avhandling, Uppsala 1938).

<sup>18</sup> Dreijer, 1947, s.217.

<sup>19</sup> Förslag till ny självstyrelselag för Åland, betänkande av Ålandsarbetsgruppen. Justitieministeriet, Lagberedningens publikation 7/1989, S.38.

enlighet med gällande praxis för överenskommelseförordningar skulle Ålandsdelegationens utlåtande om förslag begäras.<sup>20</sup> Stadgandet hade dittills i praktiken inneburit att delegationen inkommit med utlåtanden över förslag till förordningar, som oftast utarbetats av justitieministeriet på initiativ av landskapsstyrelsen och efter hörande av vederbörande fackministerium.<sup>21</sup>

Högsta domstolens utlåtande var enligt Sjl 1951 14 § 2 mom.<sup>22</sup> en förutsättning för att presidenten skulle kunna utöva sin vetorätt inom tre månader från det att han blivit underrättad om en landskapslags antagande. Denna tremånadersfrist följdes i praktiken under tiden Sjl 1951 var i kraft. På 70-talet ändrades praxis rörande kravet på att högsta domstolens utlåtande måste inhämtas. Av praktiska skäl behövdes utlåtande endast vid föreliggande av särskilda skäl, såsom omröstning i Ålandsdelegationen.<sup>23</sup> Enligt Sjl 1951 var det således republikens president som i första hand kontrollerade landskapslagarna. Kompetenskontrollen var både politisk och juridisk även om lagen inte gjorde någon skillnad mellan de två slagen.<sup>24</sup> I princip har presidenten alltid följt högsta domstolens utlåtande. Det enda kända fallet där presidenten avvek från högsta domstolens utlåtande under Sjl 1951 är från 1952 och rörde användningen av Ålands flagga. I ett tidigare beslut hade presidenten i enlighet med högsta domstolens utlåtande använt sin vetorätt mot landskapslag angående landskapet Ålands flagga på politiska grunder, d.v.s. att den antagna lagen berörde ”rikets utrikespolitiska förhållanden och yttre säkerhet”<sup>25</sup>. Denna användning av vetorätten var även den enda kända gången under Sjl 1951 då presidenten använde vetorätten på politiska grunder.<sup>26</sup> Det senare vetot angående användningen av flaggan gavs på juridiska grunder, d.v.s., landskapslagen stod i strid med Sjl:s regler rörande lagstiftningsbehörigheten.<sup>27</sup> Enligt Sjl 1951 förföll lagen då i sin helhet även om vetot endast rörde en detalj: Detta förfarande var besvärligt samtidigt som presidentens frist var kort.<sup>28</sup>

<sup>20</sup> Ibid, s.124. 20 § i Sjl 1951, 33 § i 1989 års förslag.

<sup>21</sup> Ibid, s.135.

<sup>22</sup> Sjl 1951 14 § 2 mom.: Därest republikens president, efter att hava infordrat högsta domstolens utlåtande, finner, att av landstinget antagen lag berör ärenden, som hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet, eller rikets inre och yttre säkerhet, äger han rätt att, inom tre månader från det underrättelse om landskapslagens antagande delgivits honom, förordna, att sagda lag skall förfalla. Har republikens president redan innan sagda termin tilländalupit tillkännagivit, att han med avseende å en landskapslag icke kommer att begagna sig av ovan angivna rätt, träder landskapslagen omedelbart i kraft, såsom därom är stadgat.

<sup>23</sup> Olsson, 1993, ss.526-527. (Olsson, Curt: Kontrollen av ålandslagar, JFT, Tidskrift utgiven av juridiska Föreningen i Finland 1993:5-6).

<sup>24</sup> Olsson, 1993, s.526. Den juridiska kontrollen gäller landskapslagarnas överensstämmelse med Sjl och den politiska kontrollen landskapslagarnas inverkan på rikets inre eller yttre säkerhet enligt 14 § 2 mom.

<sup>25</sup> Republikens presidents resolution (J.K.Paasikivi) Helsingfors 27.6.1952. Återfinnes i Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor VIII, 1951-56, Helsingfors 1960, s.181.

<sup>26</sup> Olsson, 1993, s. 527.

<sup>27</sup> Republikens presidents resolution (J.K.Paasikivi) Helsingfors 27.6.1952. Återfinnes i Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor VIII, 1951-56, Helsingfors 1960, s.184.

<sup>28</sup> Olsson, 1993, s.528.



## 6 Utveckling i Sjl 1991 och senare ändringar

Ålandsarbetsgruppen som gav förslag på ny självstyrelselag för Åland 1988 påpekade att det faktum att presidenten sällan använde sin vetorätt under Sjl 1951 inte innebar att kontrollsystemet inte skulle behövas. Snarare har kontrollsystemet en preventiv verkan så att varje lagstiftningsakt övervägs noggrant i landskapet. Systemet som innefattade Ålandsdelegationens lagstiftningskontroll, i vissa fall högsta domstolens uttalanden samt presidentens vetorätt ansågs fungerande och därför gavs inga principiella förändringar av lagstiftningskontrollen på förslag.<sup>29</sup> Däremot föreslogs presidentens partiella veto samt förlängd tidsfrist för presidentens beslut till fyra månader, då tidsfristen på tre månader varit för kort för behandlande i Ålandsdelegationen, högsta domstolen och justitieministeriet samt föredragande för presidenten två gånger.<sup>30</sup> Dessa två förslag godkändes i den fortsatta behandlingen och representeras av Sjl 1991 19 och 20 §§.

Förslaget 56 § om Ålandsdelegationens uppgifter att förutom statsrådet och ministerierna kan också landskapsstyrelsen och domstolarna begära utlåtanden av ÅD, särskilt HD och HFD, antogs även i den nya Sjl.

Förslaget introducerade<sup>31</sup> nya uppgifter för Ålandsdelegationen. Sjl 1991 stadgar i 62 § nu att delegationen avgör vissa frågor i vilka det uppstått meningsskiljaktigheter mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna, närmare bestämt om 30 § 12 punkten, nya farleder för handelssjöfarten och 61 § 1 och 2 mom., statens mark o byggnader. Numera är alltså Ålandsdelegationens uppgifter ifråga om lagstiftningskontrollen lagstadgade i Sjl 1991 19.1 §.

Presidenten är inte bunden vid varken Ålandsdelegationens eller högsta domstolens utlåtande, men följer i praktiken så gott som alltid detta. Det partiella vetot är arbetsbesparande eftersom det ger presidenten möjlighet att underkänna endast en del av lagen som ofta består av ett tekniskt fel, mellan resten av landskapslagen kan träda i kraft.<sup>32</sup> Efter att landskapsregeringen underrättats om presidentens beslut, kan den dock enligt Sjl 20 § 1 mom. besluta om att landskapslagen trots endast ett partiellt veto ska förfalla i sin helhet.

Under åren 1978-1987 använde presidenten sitt veto 10 gånger. Under perioden 1988-1996 ökade presidentens veto till 23 gånger.<sup>33</sup> Under perioden 1997-2007 har presidenten använt det partiella vetot 13 gånger och det hela endast 5 gånger, vilket berodde på att det arbetsmarknadspolitiska paketet från år 2000 förföll i sin helhet. Vissa år har inget veto alls inlagts. Det verkar som om lagtinget i de allra flesta fall klarar av att hålla sig inom sina behörighetsramar.

År 1994 vidtogs ändringar i Sjl med anledning av medlemskapet i Europeiska Unionen (EU) och deltagandet i det nationella beslutsfattandet i ärenden som rör EU. Ett problem som togs upp i regeringens proposition till ändring av Sjl (RP 307/1994) var det faktum att EU-direktiv ska genomföras på sex månader. Om tidsfristen för lagstiftningskontrollen, enligt Sjl 19 § 4 månader, utnyttjas fullt ut blir den sammanlagda tiden för beredning och kontroll väldigt lång. P.g.a. detta förenklades

<sup>29</sup> Förslag till ny självstyrelselag för Åland, betänkande av Ålandsarbetsgruppen. Justitieministeriet, Lagberedningens publikation 7/1989, s.68.

<sup>30</sup> Ibid, s.69.

<sup>31</sup> Ålandsarbetsgruppen, 1989, s. 135.

<sup>32</sup> Suksi, 2005, s.141.

<sup>33</sup> Suksis beräkningar, Suksi, 2005, 142.

lagkontrollsförfarandet, samtidigt som tidsfristen bibehålls.<sup>34</sup> Landskapslagar sänds direkt till justitieministeriet och Ålandsdelegationen, istället för till republikens presidents kansli. Tidsfristen om fyra månader räknas från dagen då lagen inkommer till justitieministeriet (ändring 1995/6). Då Ålandskommittén diskuterade lagkontrollen i samband med totalrevisionen av SjL, beaktade man möjligheten att helt frångå den tidskrävande förhandskontrollen och låta domstolarna praktisera efterhandskontroll.<sup>35</sup> P.g.a. den stora rättsosäkerheten till följd av ovisshet hur domstolarna kommer att tolka behörighetsfördelningen i oklara fall och försvårandet att utnyttja Ålandsdelegationens expertis i ett system med efterhandskontroll, bibehöll man förhandskontrollen, som även möjliggör för lagtinget att enkelt genom att lagstifta få reda på var behörighetsgränsen går.<sup>36</sup>

I praktiken begär justitieministeriet högsta domstolens utlåtande om det i Ålandsdelegationen förekommit omröstning, om Ålandsdelegationen anser att lagtinget överskridit sin behörighet eller om landskapslagen rör ett område som inte uttryckligen nämns i SjL. Man avsåg med lagändringen av 19 § inte att ändra denna praxis, utan enbart att påskynda förfarandet. Utan att utlåtande från högsta domstolen kan presidenten inte utöva sin vetorätt, därför gjorde man det i 19 § möjligt för presidenten att begära högsta domstolens utlåtande oberoende av huruvida justitieministeriet gjort det eller ej.<sup>37</sup>

SjL 1991 9 kap. rör internationella fördrag. I samband med medlemskapet i EU utökades detta kapitel till ett 9 a om ärenden som gäller EU. Regeringen såg ingen anledning att upprätta ett särskilt förfarande i kompetensvister som uppkommit genom oklarheten av kompetensfördelningen med avseende på ny EG-lagstiftning. Sådana kompetensvister ska lösas i första hand med diskussioner mellan berörda myndigheter och i andra hand genom begärande av utlåtande från Ålandsdelegationen såsom fastställs i SjL 1991 56 § 1 mom.

År 2004 ansåg man att systemet med Ålands deltagande i det nationella EU-arbetet fungerat bra. Det som fortfarande var oklart var dock i vilken mån riksmyndigheterna skulle beakta landskapets synpunkter samt tillvägagångssättet vid intressekonflikter. Detta innebar en totalrevidering av kapitel 9 a, med syftet att förbättra landskapets möjligheter att delta i beredningen av nationella ställningstaganden till EU-beslut. Ålandsdelegationens utlåtande ansågs i regeringens proposition (18/2002) behövligt i sådana fall där ansvarsfördelningen är oklar och ansvarets uppkomst tycks bero på åtgärder eller försummelser som hör delvis till landskapets, delvis till rikets behörighet.<sup>38</sup>

De flesta ändringar som vidtogs 2004 rörde ändringen av benämningen ”landskapsstyrelsen” till ”landskapsregeringen” i SjL.

<sup>34</sup> RP 307/1994, stycke 3.2.

<sup>35</sup> Se även diskussion i Olsson, 1993, s. 529. Enligt Olsson skulle den politiska kontrollen skiljas åt från den juridiska, så att presidenten utövar den politiska kontrollen utan högsta domstolen, som inte är sakkunnig instans i politiska frågor. Högsta domstolen skulle istället tillsammans med a en dag lagtinget eller landskapsstyrelsen angett, oberoende av kontrollen. Frågan om efterhandskontroll diskuterades dock redan 1983. Se Det åländska samhället och självstyrelserevisionen, Studiehäfte, Olof Erland och Göran Lindholm, Landskapsstyrelsen 1983, s.30.

<sup>36</sup> Översyn av Självstyrelselagen för Åland, Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999, ss.33-34.

<sup>37</sup> RP 307/1994, detaljmotivering 19 §.

<sup>38</sup> RP 18/2002, s.8.

## 7 Ålandsdelegationen idag

Ålandsdelegationen regleras och nämns i dagens självstyrelselag i flera sammanhang än vad som gjordes i den första självstyrelselagen. Arbetsbördan ligger definitivt på kontrollen av landskapslagar. I praktiken utför Ålandsdelegationens sekreterare en väsentlig del av förberedelserna inför Ålandsdelegationens sammanträden, som under senare år varit mellan 10 och 14 gånger per år. Tidigare sammanträdde delegationen oftare, före 1.1.1993 ca 70 ggr per år- med sommarmånaderna borträknade innebar detta två dagar varje vecka<sup>39</sup>. Enligt 19 § 1 mom. Sjl är det före en landskapslags antagande obligatoriskt att inhämta Ålandsdelegationens utlåtande som tillställs justitieministeriet. Det är dock viktigt att hålla i minnet att det i första hand handlar om en behörighetskontroll, d.v.s. en kontroll huruvida lagtinget hållit sig innanför ramerna för sin behörighet såsom utstakat i Sjl 18 § och inte överskridit denna in på rikets lagstiftningsbehörighet i Sjl 27 § Kontrollen rör sig alltså inte om huruvida lagen är förenlig med grundrättighetsbestämmelser eller grundlagen i övrigt för utom genom förmedling av 27 § 1 punkten, d.v.s. att riket har lagstiftningsbehörighet ifråga om stiftande, ändring, upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag.<sup>40</sup> Även om Ålandsdelegationen är ett organ inom centralförvaltningen är dess utlåtanden rättsliga till sin natur.<sup>41</sup> Enligt 32 § 3 mom. ska Ålandsdelegationen även ge utlåtande över överenskommelseförordningar. En överenskommelseförordning överför uppgifter som hör till riksförvaltningen med landskapsregeringens samtycke för en viss tid på landskapsmyndigheterna eller vice versa. Dessa kan handla om vitt skilda angelägenheter som kommunalbeskattning och förvaltningsmässiga ärenden till utbildningsärenden.<sup>42</sup>

Vad gäller ämbetspråk och skriftväxlingsspråk är dessa för Ålandsdelegationen svenska enligt 36 § 2 mom. respektive 38 § 1 mom. Åttonde kapitlet innehåller landshövdingens och Ålandsdelegationens uppgifter. 55 § fastslår Ålandsdelegationens sammansättning av förutom landshövdingen som ordförande även två personer som statsrådet utser samt två som lagtinget utser samt två suppleanter för var och en av dem. Delegationen är beslutsför endast som fulltalig. Statsrådet ansvarar för kostnaderna för de personer som det utsett och lagtinget för de av lagtinget utsedda personerna (57 §). Ålandsdelegationens uppgifter bestäms i 56 §. Den ska ge utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt landskapsregeringen och domstolar. Den avgör i meningsskiljaktigheter ifråga om nya farleder för handelssjöfarten (30 § 12 mom.) eller statens mark och byggnader (61 § 1 och 2 mom.). Dessa övriga utlåtanden är dock inte alltför vanliga och har under den senaste tioårsperioden endast uppgått till några få per år.<sup>43</sup> Delegationens finansiella uppgifter innebär att verkställa avräkningen (45 §), fastställa skattegottgörelsen (49 §) samt att bevilja extra anslag (48 §) och bidrag (51 §) och besluta om de villkor som förenas med dem. Extra anslag är dock ovanliga och upptar inte en väsentlig del av arbetsbördan. De definieras som sedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget.<sup>44</sup> Under perioden 1997-2007 behandlade Ålandsdelegationen endast två extra anslag, år 1997 och år 2004, angående

<sup>39</sup> Lindfors, 2007, s.7.

<sup>40</sup> Som Suksi påpekar, Suksi 2005, s.136.

<sup>41</sup> Suksi, 2005, s.138.

<sup>42</sup> Se avsnitt B i Ålandsdelegationen 1997-2007, utkommer inom kort.

<sup>43</sup> Se Ålandsdelegationen 1997-2007, serie XIII, utkommer inom kort.

<sup>44</sup> Sjl 1991, 48 §.

elanskaffningen för Åland<sup>45</sup> och byggandet av ett reservkraftverk.<sup>46</sup> Delegationen fastställer också storleken på det årliga förskottet på avräkningsbeloppet (45 § 2 mom.). Om landskapsmyndighet och riksmyndighet inte är överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga avseende genomförande av beslut som fattats i EU, kan Ålandsdelegationen ge en rekommendation till avgörande (59 b § 2 mom.) Ålandsdelegationen ger också vid sidan av den ifrågavarande myndigheten utlåtande i frågor om meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd (60 §).

## 8 Avslutning

Ålandsdelegationens funktion och uppgifter har genomgått en rad ändringar och – förslag, både genom praxis och lagstiftning. En rad faktorer kan utpekas som betydelsefulla för Ålandsdelegationens betydelse i utvecklingen av självstyrelsen. Till att börja med föreslogs finansministern bli ordförande för femmanna-delegationen, troligen p.g.a. dess skattefinansiella uppgifter. På grundlagsutskottets förslag kom dock landshövdingen att fungera som ordförande från början, vilket genom den obligatoriska stadsfästelsen av republikens president utgjorde ett utjämnande moment i balansen mellan riket och landskapet.

Den roll som Ålandsdelegationen idag har i lagstiftningskontrollen föreskrevs inte från början. Man insåg dock snart nyttan och betydelsen av att inhämta utlåtande från Ålandsdelegationen, men praxis ifråga om denna rådgivande roll var inte enhetlig förrän det lagstadgades i Sjl1951. Utvecklingen fram till detta genomfördes till stor del av Ålandsdelegationen själv genom s.k. ”freie Rechtsfindung”. Ålandsdelegationens insats uppmärksammades positivt av presidenten och riksmyndigheterna. Ålandsdelegationen har sålunda i allmänhet genom åren fått en betydelsefullare ställning som tolkare av självstyrelsen än vad lagstiftaren fr.o.m. Sjl 1920 avsåg.

Republikens president har dock alltid vetorätt ifråga om landskapslagar. Fram till 1970-talet inhämtades även högsta domstolens utlåtande för varje lag, men praxis ändrades så att utlåtande från högsta domstolen endast inhämtades vid särskilda skäl därför, såsom omröstning i Ålandsdelegationen. Presidenten kunde dock endast beordra att lagtexten skulle förfalla i sin helhet även om det felaktiga i lagförslaget endast bestod av en liten detalj. Detta förfarande ändrades dock i den nya Sjl 1991 så att presidenten även gavs möjlighet att låta lagen delvis förfalla, s.k. partiellt veto. Det partiella vetot har utnyttjats mycket mer än det hela vetot på senare år, vilket sparar tid och arbete.

I och med Finlands och Ålands anslutning till EU 1994 vidtogs vissa ändringar med avseende bl.a. på tidsfristen för behandlingen av landskapslagen. EU direktiv ska implementeras på sex månader och därför sänds nu lagtexten direkt till justitieministeriet och presidentens frist räknas från den dag landskapslagen inkommer till justitieministeriet.

Ålandsdelegationens lagstadgade uppgifter är idag många fler än i den första självstyrelselagen. Den största rollen spelar Ålandsdelegationen i kontrollen av

<sup>45</sup> För elöverföringsanläggning Sverige-Åland den s.k. Sverige-kabeln, 1D/97, Ålandsdelegationen 1997-2007, serie XIII, utkommer inom kort.

<sup>46</sup> För byggande av reservkraftsanläggning, Ålandsdelegationen 1997-2007, serie XIII, utkommer inom kort.

landskapslagar. Andra uppgifter som Ålandsdelegationen har är bl.a. att ge utlåtanden över överenskommelseförordningar samt att ge övriga utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt landskapsregeringen och domstolar. På den finansiella sidan verkställer delegationen avräkningen, fastställer skattegottgörelsen samt beviljar extra anslag och bidrag och besluta om de villkor som förenas med dem. Således är Ålandsdelegationen en viktig och intressant komponent i utvecklandet, tolkningen och upprätthållandet av självstyrelsen.

## Litteraturförteckning

### Lagar och författningar

Självstyrelselag för Åland 1951. *ÅFS 5/1952*.

Självstyrelselag för Åland 1991, *ÅFS 1991:71*.

### Förarbeten

Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del I.

Förarbeten till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar för Åland, del II.

Författningsförslag, Lag angående ändring av lagen om självstyrelse för Åland.

Regeringens proposition till riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland. 1919 års riksdag N:o 73.

Grundlagsutskottets betänkande N:o 1 med anledning av Regeringens proposition angående lag av självstyrelse för Åland. 1920 Rd. U.B.Prop N:o 73 (1919 Rd.)

Riksdagens svar å Regeringens proposition angående lag om självstyrelse för Åland. 1920 Rd. Riks.sv., Prop N:o 73 (1919 Rd.)

Förslag till ny självstyrelselag för Åland, betänkande av Ålandsarbetsgruppen. Justitieministeriet, Lagberedningens publikation 7/1989.

Översyn av Självstyrelselagen för Åland, Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999.

RP 307/1994, detaljmotivering 19 §.

RP 18/2002.

### Monografier, artiklar och rapporter

Drejer. *Ålands självstyrelse 25 år*, Festskrift på uppdrag av Landstingets presidium, Mariehamn 1947.

Jääskeläinen, Niilo. *Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar*. Justitieministeriet, publikation 2006:2.

Klinthe, Paul Johan. *Ålandsdelegationen och dess verksamhet med en exkurs över landskapet Ålands statsrättsliga ställning*, Akademisk avhandling, Uppsala 1938.

Lindfors, Jan-Erik. Ålandsdelegationen, ett för riket och landskapet Åland gemensamt organ, *Pensionärsbladet Nyset*, nr 7, oktober 2007.

Olsson, Curt. *Kontrollen av ålandslagar*, JFT, Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1993:5-6

Suksi, Markku. *Ålands konstitution*. Åbo Akademi, Åbo 2005.

### Övrigt

Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor II, 1923-1924. Helsingfors 1925.

Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor VIII, 1951-56, Helsingfors 1960.

Ålandsdelegationen XIII, 1997-2007, Mariehamn 2008.